

2.7. Pandemijos COVID-19 poveikis migracijos ir prieglobsčio teisei

Šioje mokslo studijos dalyje analizuojamas pandemijos poveikis migracijos ir prieglobsčio teisei. Tiriant užsienio šalių ir Lietuvos patirtį siekiama išsiaiškinti, ar pandemijos poveikis migracijos ir prieglobsčio teisei buvo tik trumpalaikis, ar taikyta praktika turės ilgalaikes pasekmes šiose teisės srityse.

2.7.1. Priemonės, kurių imtasi stabdant COVID-19 viruso plitimą

Pasaulio sveikatos organizacijai 2020 m. kovo 11 d. paskelbus pasaulinę COVID-19 pandemiją, siekiant sustabdyti viruso plitimą ES valstybės narės priėmė įvairias pandemijos valdymo teises priemones. Tarp šių priemonių buvo sienų uždarymas arba judėjimo per sienas ribojimas, išorinių ES sienų uždarymas trečiųjų šalių piliečiams, Šengeno kontrolės įvedimas prie ES vidaus sienų, atvykimo ir išvykimo draudimai, prieglobsčio procedūrų laikinas stabdymas, migrantų priėmimo ribojimas. Pastebima, kad tam tikros priemonių grupės ir taikytų apribojimų griežtumas itin skyrėsi valstybėse, taip pat skyrėsi ir apribojimų sušvelninimo, panaikinimo praktikos.⁶⁹⁴ Remiantis Europos komisijos duomenimis, 2020 m. kovo 31 d. bendras oro transporto judėjimas buvo kardinaliai sumažėjęs 86,1 proc. lyginant su 2019 m.⁶⁹⁵

Vienas pirmųjų pandemijos iššūkių buvo susitarimas dėl būtinųjų ir nebūtinųjų kelionių.⁶⁹⁶ Nors dauguma ES valstybių narių įvedė migrantų priėmimo ribojimus, ir toliau buvo priimama esminiuose užimtumo sektoriuose, pavyzdžiui, sveikatos,

⁶⁹⁴ Gareth Davies, „Does Evidence-Based EU Law Survive the Covid-19 Pandemic? Considering the Status in EU Law of Lockdown Measures Which Affect Free Movement“, *Front. Hum. Dyn.*, 08 October 2020, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.584486>.

⁶⁹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, COM/2020/148 final, 8.4.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52020DC0148>.

⁶⁹⁶ Marta Paterlini, „Closing borders is ridiculous“: the epidemiologist behind Sweden’s controversial coronavirus strategy“, *Nature* 580, 574 (2020), doi: 10.1038/d41586-020-01098-x, cituota iš Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full>.

žemės ūkio ir transporto⁶⁹⁷, nes pandemijos pradžia sutapo su pavasario derliaus sezonu, kuriam itin svarbūs sezoniniai darbuotojai, paprastai ES piliečiai, kurie kasmet vyksta į kitą ES šalį derliaus nuėmimo darbams. Toks priėmimas buvo grindžiamas tuo, kad šių darbuotojų kelionės priskirtos prie „esminių“ (angl. *essential*) kelionių kai kuriose valstybėse narėse.⁶⁹⁸ Taigi migracijos srityje COVID-19 pandemija parodė, kad darbo migrantai vaidina svarbų vaidmenį užtikrinant pagrindines funkcijas ES valstybių narių visuomenėse. Vidutiniškai 13 proc. darbuotojų, kurie atlieka funkcijas, identifiкуotas kaip esminės COVID-19 pandemijos metu, buvo migrantai (apima ir ES darbuotojus migrantus ir darbo migrantus iš trečiųjų šalių).⁶⁹⁹ COVID-19 pandemijos metu atsirado naujų terminų. Pavyzdžiui, terminas „būtinai darbuotojai“ buvo taikomas asmenims, kurie vaidina svarbų vaidmenį, kad funkcionuotų pagrindinės paslaugos (sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos ir maisto tiekimo grandinės sektoriai), ir kuriems buvo leista migruoti nepriklausomai nuo taikytų ribojimų pandemijai suvaldyti.⁷⁰⁰ Kai kurie mokslininkai kelia problemą, kad būtinieji darbuotojai, tarp kurių nemažai darbo migrantų, buvo itin svarbūs pandemijos metu, kai buvo imtasi pragmatinių priemonių ir jiems buvo liberaliai pratęsiamos vizos ir leidimai gyventi, tačiau vis dar nėra svarstomas jų vaidmuo užtikrinant ilgalaikį pagrindinių paslaugų sektorių valstybėse atsparumą.⁷⁰¹

Kadangi kelionių apribojimai, įvesti dėl pandemijos, apsunkino tarptautinį darbuotojų samdymą svarbiuose sektoriuose, kurie itin priklausomi nuo užsienio darbuotojų (pvz., sezoninis žemės ūkis, sveikatos, transporto sektoriai), kai kurios valstybės leido daugeliui asmenų, turėjusių trumpalaikes vizas ar net neturėjusių teisėto statuso, pasilikti savo teritorijoje. Tokios „legalizavimo“ programos buvo įgyvendintos, pavyzdžiui, Italijoje, Portugalijoje, Čilėje ir Kolumbijoje. Graikija leido

⁶⁹⁷ European Migration Network, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-cmn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>, žiūrėta 2021-08-02.

⁶⁹⁸ Zane Rasnaca, „Essential but unprotected: highly mobile workers in the EU during the COVID-19 pandemic“, *ETUI Res. Paper Policy Brief* 9 (2020), doi: 10.2139/ssrn.3699377, cituota iš Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full>.

⁶⁹⁹ „Potential migration implications of the COVID-19 crisis“, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/potential-migration-implications-covid-19-crisis_en.

⁷⁰⁰ Bridget Anderson ir kt., „Rethinking labour migration: COVID-19, essential work, and systemic resilience“, *Comparative Migration Studies* 9, 45 (2021).

⁷⁰¹ Bridget Anderson ir kt., „Rethinking labour migration: COVID-19, essential work, and systemic resilience“, *Comparative Migration Studies* 9, 45 (2021):15–16.

likti sezoniniams žemės ūkio darbuotojams, Jungtinė Karalystė pratęsė leidimų gyventi galiojimą sveikatos sektoriaus darbuotojams iki 2021 m. pabaigos, Prancūzija pasiūlė greitesnes pilietybės įgijimo procedūras. Šie pokyčiai rodo užsienio migrantų darbuotojų poreikį ypač kai kuriuose sektoriuose.⁷⁰² Kai kuriose šalyse imtasi ir gana kardinalių priemonių. Pavyzdžiui, Portugalijoje, 2020 m. kovo 27 d. Vyriausybės nutarimu buvo numatyta, kad nuo pirmos dienos, kai buvo paskelbta nepaprastoji padėtis, visi migrantai ir prieglobsčio prašytojai, kurie laukė sprendimo dėl savo prašymų, bus traktuojami kaip teisėtai gyvenantys šalyje iki 2020 m. birželio 30 d. Šia priemone buvo siekiama sustabdyti migracijos tarnybų darbą siekiant sumažinti rizikas tiek pareigūnams, tiek ir jų klientams. Vis dėlto ši priemonė turėjo ir praktinį poveikį, nes buvo laikinai reguliarizuotas tūkstančių migrantų statusas.⁷⁰³ Vėliau ši priemonė buvo tęsiama, o 2021 m. balandžio 21 d. nutarimu reguliarizacijos terminas pratęstas visiems prašymams, pateiktiems iki balandžio 30 d. Svarbu paminėti tai, kad paskutinis nutarimas numatė reguliarizaciją ne iki tam tikro termino, o iki tol, kol bus priimtas galutinis sprendimas asmens byloje. Taigi šis atvejis rodo, kad kai kurie migrantai tam tikrose šalyse pasinaudojo pozityviomis COVID-19 pandemijos priemonėmis. Kadangi migracijos tarnybos atnaujino savo darbą nuo 2021 m. balandžio 19 d., visi asmenys, kurie po šios datos pateikė prašymus, nebegalėjo pasinaudoti šia išimtaine pandemijos priemone.⁷⁰⁴ Kaip teigia Gil, šios priemonės prasmė buvo gilesnė nei vien tik imigracinė, nes galimybė net ir neteisėtai šalyje esantiems migrantams bent laikinai naudotis tomis pačiomis sveikatos priežiūros paslaugomis kaip ir šalies gyventojams reiškė, kad virusas bus lengviau kontroliuojamas, taigi tokiu būdu sveikatos ir migracijos sritys viena kitai darė teigiamą poveikį.⁷⁰⁵

Lietuvos Respublika uždarė visas sienas nuo 2020 m. kovo 14 d. iki rugsėjo 14 d. Šios mokslo studijos rengimo metu (iki 2021 m. gruodžio 31 d.) Lietuvoje dar ne-

⁷⁰² European Migration Network, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 36, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-cu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁷⁰³ Ana Rita Gil, „Regularisation of migrants’ status in Portugal: immigration or public health policy?“, 4 October 2021, <https://eumigrationlawblog.eu/regularisation-of-migrants-status-in-portugal-immigration-or-public-health-policy/>.

⁷⁰⁴ Ana Rita Gil, „Regularisation of migrants’ status in Portugal: immigration or public health policy?“, 4 October 2021, <https://eumigrationlawblog.eu/regularisation-of-migrants-status-in-portugal-immigration-or-public-health-policy/>.

⁷⁰⁵ Ana Rita Gil, „Regularisation of migrants’ status in Portugal: immigration or public health policy?“, 4 October 2021, <https://eumigrationlawblog.eu/regularisation-of-migrants-status-in-portugal-immigration-or-public-health-policy/>.

buvo tyrimų, kurie patvirtintų ar paneigtų, kad priemonės uždaryti valstybių sienas ar riboti judėjimą per sienas, taip pat ir migrantų bei prieglobsčio prašytojų įleidimą į valstybes turėjo teigiamą poveikį pandemijos valdymui ir bent tam tikram laikui užkardė, atidėjo viruso plitimą Lietuvoje. Tačiau, kaip teigia Motuzienė ir Katuoka šios studijos 4.1.1.1. poskyryje, ankstesnių pandemijų valdymo patirtis rodo, kad tokios priemonės neturėjo reikšmingo poveikio viruso plitimo sustabdymui. Vis dėlto užsienio mokslininkų⁷⁰⁶, kurie tyrė šią koreliaciją panašių Šiaurės šalių, tokių kaip Danija, Suomija, Norvegija ir Švedija, kontekste, tyrimai rodo, kad sienų uždarymas pirmosios pandemijos bangos metu 2020 m. sumažino COVID-19 infekcijos plitimą ir aukų skaičių bei paskatino ekonomikos augimą šalies viduje. Šie mokslininkai palygino Danijos priemonės uždaryti sienas ir Švedijos – neuždaryti tarptautinės oro sienos. Rezultatai parodė, kad Švedijoje COVID-19 atvejų skaičius augo 15 proc. vienam gyventojui, todėl Švedija sunkiau susidorojo su viruso plitimu pirmosios pandemijos bangos metu. Vis dėlto tokios išvados yra priešingos tam, ką rekomendavo Pasaulio sveikatos organizacija, t. y. neuždaryti sienų.⁷⁰⁷

Pandemijos pradžioje sprendimas uždaryti viešas institucijas ir taikyti jau minėtus kelionių ribojimus atsiliepė ir trečiųjų šalių piliečių, esančių ES valstybėse narėse, vizų bei leidimų gyventi svarstymui, atnaujinimui ir galiojimui.⁷⁰⁸ Pandemija sutrikdė vizų išdavimo procesą, nes visiškai arba iš dalies užsidarė migracijos tarnybos valstybėse narėse ir taikytos karantino priemonės, kurios veikė konsulinių tarnybų darbą. Be to, net ir tie asmenys, kurie gavo vizas, vis tiek jomis negalėjo pasinaudoti dėl kelionių draudimų į Europos Sąjungą.⁷⁰⁹ Kai ES valstybės narės (Kipras, Kroatija, Prancūzija, Italija, Lietuva, Slovakija, Slovėnija, Lenkija ir Norvegija) įvedė ribojimus

⁷⁰⁶ Daniel V. Gordon, R. Quentin Grafton, Stein Ivar Steinshamn, „Cross-country effects and policy responses to COVID-19 in 2020: The Nordic countries“, *Economic Analysis and Policy* 71, (September 2021): 198–210.

⁷⁰⁷ Lisa Schlein, „WHO Chief Urges Countries Not to Close Borders to Foreigners From China“, 3 February 2020, https://www.voanews.com/a/science-health_coronavirus-outbreak_who-chief-urges-countries-not-close-borders-foreigners-china/6183628.html.

⁷⁰⁸ Anne Sheridan, Adolfo Sommarribas, *Working document to support the EMN inform: EU and OECD EU member states' responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic* (Brussels: European Commission, 2020), cituota iš Adolfo Sommarribas, Birte Nienaber, „Migration and mobility of third-country national labour workers to and inside Europe during the Covid-19 pandemic – a legal analysis“, *CMS* 9, 22 (2021), <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00229-1>.

⁷⁰⁹ Adolfo Sommarribas, Birte Nienaber, „Migration and mobility of third-country national labour workers to and inside Europe during the Covid-19 pandemic – a legal analysis“, *Comparative Migration Studies* 9, 22 (2021), <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00229-1>.

vizų, laikinų leidimų gyventi nagrinėjimui ir visiškai arba iš dalies uždarė tarnybas bei taikė visuomenės sveikatos priemones. Kai kurios ES valstybės narės, kurios visiškai uždarė tarnybas visuomenei, siekė palengvinti prienamumą per internetines platformas ir elektronines priemones. Vienas tokių pavyzdžių – Estija, kuri naudojo elektroninę migracijos valdymo sistemą. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Airijoje, buvo prašoma prašymus teikti el. paštu su skenuotais dokumentais, o originalai galėjo būti pateikiami vėliau.⁷¹⁰ Kai kuriose šalyse buvo nustatyti vizų ir leidimų laikinai gyventi nagrinėjimo prioritetai tam tikroms trečiųjų šalių piliečių kategorijoms (pvz., teisėtai gyvenančių užsieniečių šeimos nariams, sveikatos priežiūros ir slaugos specialistams, diplomatams, pervežimų darbuotojams, policijos pareigūnams, apsaugos pareigūnams ir humanitariniams darbuotojams).⁷¹¹ Toliau detaliau nagrinėjamas pandemijos metu taikytų priemonių poveikis migracijos ir prieglobsčio teisei bei migrantų ir pabėgėlių teisei padėčiai.

2.7.2. Poveikio sritys

Atliekant tyrimą daroma prielaida, kad COVID-19 pandemija ir dėl jos taikytos priemonės ES valstybėse narėse stabdyti viruso plitimą turėjo tiesioginį ar netiesioginį poveikį migracijos ir prieglobsčio institutui. Mokslininkai jau šiuo metu mano, kad tokių priemonių poveikis ne tik momentinis, kad jos turės ir ilgalaikį poveikį prieglobsčio ir migracijos teisei. Nors dar anksti kalbėti apie konkrečias ilgalaikes pasekmes, kai kurios jų aiškios jau dabar. Momentiniu poveikiu įvardijama tai, kad sulėtėjo arba buvo sustabdytas prašymų dėl vizų ir leidimų gyventi nagrinėjimas, asmenys, kurie siekė apsaugos nuo persekiojimo ir smurto, 2020 m. negalėjo teisėtai kreiptis dėl tokios apsaugos įvairiose pasaulio valstybėse⁷¹², o pandemija atskleidė ir ES laisvo asmenų judėjimo teisės pažeidžiamumą⁷¹³. Be to, kelionių ribojimai sudarė

⁷¹⁰ Adolfo Sommarribas, Birte Nienaber, „Migration and mobility of third-country national labour workers to and inside Europe during the Covid-19 pandemic – a legal analysis“, *Comparative Migration Studies* 9, 22 (2021), <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00229-1>.

⁷¹¹ Anne Sheridan, Adolfo Sommarribas, *Working document to support the EMN inform: EU and OECD EU member states' responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic* (Brussels: European Commission. 2020).

⁷¹² Jesuit Refugee Service / USA ir Georgetown University's Institute for the Study of International Migration (ISIM), *Seeking Protection in a Pandemic: COVID-19 and the Future of Asylum*, April 2021, [https://www.jrsusa.org/resource/seeking-protection-in-a-pandemic-covid-19-and-the-future-of-asylum/..](https://www.jrsusa.org/resource/seeking-protection-in-a-pandemic-covid-19-and-the-future-of-asylum/)

⁷¹³ Jaya Ramji-Nogales, Iris Goldner Lang, „Migration in the Time of COVID-19: Comparative Law

kliūtis vykdyti užsieniečių priverstinį išsiuntimą ir savanoriško grįžimo procesus, nors buvo imtasi papildomų priemonių sulaikymo centruose, neišvengta problemų dėl užkrato plitimo, ypač perpildytuose centruose. Migrantai susidūrė su leidimų gyventi ir darbo leidimų išdavimo ir pratęsimo sunkumais.⁷¹⁴ Kalbėdami apie pandemijos valdymo priemones mokslininkai ir šios srities organizacijos įvardija neigiamus šio poveikio aspektus. Gaona mini, kad apskritai istoriškai migrantai buvo nuolat marginalizuojami dėl viešosios sveikatos priežasties.⁷¹⁵ Guild teigia, kad COVID-19 priemonės turėjo poveikį ES sienų kontrolės teisei, ypač dėl laisvo asmenų judėjimo ir dėl to, kad nebuvo kontrolės tarp Šengeno valstybių narių. Jos taip pat paveikė sienų kontrolę su trečiosiomis šalimis, tarp jų – Europos laisvosios prekybos erdvės (EFTA ir Šveicarija) šalimis, kurios ribojasi su ES, taip pat paveikė Jungtinę Karalystę, kuri nuo 2020 m. sausio 1 d. išstojo iš ES, Vakarų Balkanus ir Turkiją.⁷¹⁶ Goldner Lang ir Ramji-Nogales teigia, kad pandemija buvo panaudota kaip pretekstas atsisakyti tarptautinių teisinių įsipareigojimų migracijos srityje tokiais būdais, kurių nepateisina visuomenės sveikatos priežastys. Ši pandemija, jų nuomone, vėl išbandė valstybių humanitarinius įsipareigojimus ir tarptautinės migracijos teisės privalomo pobūdžio pareigas.⁷¹⁷ Organizacija „Jesuit Refugee Service“ perspėja dėl taikytų ribojimų ilgalaikio poveikio JAV ir globalioms prieglobsčio sistemoms, kuris apima ir iki tol egzistavusios nelygybės padidėjimą tarp perkeltųjų asmenų ir priimančiųjų bendruomenių.⁷¹⁸

Kalbėdamas apie pandemijos įtaką prieglobsčio, migracijos teisei, laisvo asmenų judėjimo laisvei, Davies kelia klausimą, ar pandemija įvedė naują fazę ES teisėje,

and Policy Responses“, *Front. Hum. Dyn.*, 21 June 2021, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.720484>, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2021.720484/full>.

⁷¹⁴ European Migration Network, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“ (April 2021), <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-information.pdf>.

⁷¹⁵ J. Mauricio Gaona, „The Final Refugee Paradigm: A Historical Warning“, *Canadian Journal of Human Rights* 1 (2021) CanLIIDocs, 1921, p. 32–33, <https://canlii.ca/t/tb05>.

⁷¹⁶ Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full>.

⁷¹⁷ Jaya Ramji-Nogales, Iris Goldner Lang, „Editorial: Migration in the Time of COVID-19: Comparative Law and Policy Responses“, *Front. Hum. Dyn.*, 3:720484, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2021.720484/full>.

⁷¹⁸ Jesuit Refugee Service / USA ir Georgetown University’s Institute for the Study of International Migration (ISIM), *Seeking Protection in a Pandemic: COVID-19 and the Future of Asylum*, April 2021, <https://www.jrsusa.org/resource/seeking-protection-in-a-pandemic-covid-19-and-the-future-of-asylum/>.

kurioje nacionalinės baimės tapo labiau pagrįsta priežastimi taikyti įvairius teisėtus judėjimo apribojimus, ar vis dėlto pandemija bus vertinama kaip tokia ypatinga, kad nebus precedentas. Jo įsitikinimu, įvesdamos sienų kirtimo ribojimus ES valstybių narių vyriausybės vadovavosi ne tik mokslininkų patarimais, bet ir vieša nuomone, kuri ne visai suderinama su ES teise. Profesoriaus nuomone, toks požiūris gali būti vertinamas kaip ES teisės pralaimėjimas, kai vietiniai pageidavimai dėl simbolinio saugumo dominavo prieš mokslinius standartus ir teisės reikalavimus.⁷¹⁹ Toliau analizuojame keletą svarbiausių sričių, kurias paveikė pandemija ir jos valdymo priemonės.

2.7.2.1. Poveikis prieglobsčio sistemoms

„Eurostat“ duomenimis, 2020 m., lyginant su 2019-aisiais, prieglobsčio prašymų skaičius ES valstybėse narėse sumažėjo 34 proc. ir sudarė 416 000 asmenų (2019 m. jų buvo 631 300).⁷²⁰ Kartu tai reiškė ir tam tikrą teigiamą tendenciją, t. y. pirmą kartą nuo 2017 m. buvo priimta daugiau pirmosios instancijos sprendimų, nei priimta naujų prieglobsčio prašymų (521 000 sprendimų)⁷²¹, o tai reiškė, kad prieglobsčio prašytojams teko trumpiau laukti sprendimų. Pastebėta, kad pandemija turėjo poveikį ir pačioms prieglobsčio sistemoms ES valstybėse narėse, nes buvo naudoti nauji įrankiai ir procesai prieglobsčio ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemose (pvz., nuotolinės apklausos) kaip skubus atsakas į sveikatos krizę. EBPO teigimu, panašu, kad šios priemonės yra ne trumpalaikiai sprendimai siekiant suvaldyti COVID-19 virusą, bet naujas „normalumas“ (angl. *new normal*), kuris turės ilgalaikį poveikį įgyvendinant Bendrą Europos prieglobsčio sistemą (BEPS).⁷²² Pavyzdžiui, nuotolinių darbo formų taikymas leido prašymus nagrinėjantiems pareigūnams skirti dėmesį byloms, kuriose jau atliktos individualios apklausos, taigi tai

⁷¹⁹ Gareth Davies, „Does Evidence-Based EU Law Survive the Covid-19 Pandemic? Considering the Status in EU Law of Lockdown Measures Which Affect Free Movement“, *Front. Hum. Dyn.*, 08 October 2020, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.584486>.

⁷²⁰ Eurostat, „First-time asylum applicants down by a third in 2020“, 24 March 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210324-1?redirect=%2Feurostat%2F>.

⁷²¹ EASO, „EU asylum decisions exceed applications for first time since 2017 due to COVID-19“, 18th February 2021, <https://easo.europa.eu/news-events/eu-asylum-decisions-exceed-applications-first-time-2017-due-covid-19>.

⁷²² European Migration Network, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

sumažino prašymų, laukiančių sprendimų, skaičių ir šiuo požiūriu buvo matomas teigiamas poveikis prieglobsčio sistemoms.⁷²³ Pirmosios viruso paplitimo bangos (2020 m. kovas–balandis) metu buvo taikomos griežtos karantino priemonės visose ES valstybėse narėse, tai turėjo poveikį prieglobsčio procedūrų darbui. Antroji banga (2020 m. rugsėjis–spalis) sąlygojo ribojančias priemones lapkritį–gruodį, kai ES valstybėse narėse buvo taikomi riboti karantinai, buvo išlaikytas pagrindinių paslaugų teikimas, tad tai natūraliai darė mažesnę poveikį prieglobsčio ir priėmimo sąlygų sistemoms ir teikiamoms paslaugoms. Pavyzdžiui, bendros priemonės ir sveikatos protokolai paveikė kontaktines paslaugas, registracija apėmė tik bendrą informaciją, o asmeninės apklausos buvo sustabdytos mažiausiai 17 ES valstybių narių.⁷²⁴

Lietuvoje 2020-aisiais, t. y. pirmaisiais pandemijos metais, kai buvo taikytos pandemijos valdymo priemonės, tokios kaip sienų uždarymas, institucijų kontakto su asmenimis ribojimai ir pan., prieglobsčio prašė 321 asmuo, t. y. beveik perpus mažiau nei 2019 m., kai buvo pateikta 646 prieglobsčio prašymai. 2020 m. prieglobsčio sprendimų priimta kur kas daugiau nei 2019 m. (2020 m. – 621 sprendimas, 2019 m. – 499 sprendimai).⁷²⁵ Kartu Lietuvoje pastebėtina ir bendra kitose šalyse fiksuota tendencija, kad sumažėjęs pateiktų prašymų skaičius lėmė institucijų galimybes išnagrinėti daugiau bylų, kurios jau anksčiau laukė sprendimų. Pavyzdžiui, 2020 m. sausio 1 d. sprendimo laukė 427 prašymai, o metai užbaigti likus neišnagrinėtiems 128 prašymams. Galima palyginti – 2019 m. pradėti turint 277 neišnagrinėtus prašymus, o baigti – su 424 neišnagrinėtais prašymais.⁷²⁶ Lietuva prieglobsčio institucijų uždariusi nebuvo ir prieglobsčio prašymus nagrinėjo visą laiką, tačiau tam tikrais laikotarpiais prieglobsčio prašytojų apklausos buvo perkeltos į nuotolį.

Analizuojant 2021 m. duomenis, matyti, kad prieglobsčio prašymų skaičius ES mastu pernai grįžo į 2019 m. lygį tik paskutiniame ketvirtyje. „Eurostat“ duomeni-

⁷²³ EASO, „Special Report: Asylum Trends and COVID-19“, Issue No 2, 11 June 2020, p. 6–7.

⁷²⁴ EMN, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 22, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁷²⁵ Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2020 m., <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis/Statistika%202016-2018/2020/2020%20METIN%C4%96.pdf>; Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2019 m., <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis/Statistika%202016-2018/2019/2019%20METIN%C4%96.pdf>.

⁷²⁶ Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2020 m., <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis/Statistika%202016-2018/2020/2020%20METIN%C4%96.pdf>; Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2019 m., <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis/Statistika%202016-2018/2019/2019%20METIN%C4%96.pdf>.

mis, 2021 m. trečiajame ketvirtyje buvo pateikti 103 895 prieglobsčio prašymai (tai sudarė 115 proc. augimą, lyginant su antruoju ketvirčiu, kai buvo registruota 48 370 prašymų, bet prašymų skaičius vis dar buvo 28 proc. mažesnis, lyginant su 2019 m. antruoju ketvirčiu).⁷²⁷ Tačiau 2021 m. rugsėjį prašymų pateikta 58 proc. daugiau nei 2020 m. rugsėjį, ir tai buvo pirmas kartas, kai prieglobsčio prašymų skaičius pasiekė ikipandeminį lygį.⁷²⁸ Lietuvos duomenų analizė šiuo požiūriu nėra tikslinga, nes 2021 m. Lietuva susidūrė su nauju migrantų ir prieglobsčio prašytojų antplūdžiu, kuris buvo dirbtinai sukeltas kaimyninės Baltarusijos režimo, kai migrantų ir prieglobsčio prašytojų, atvykstančių per rytinę ES sieną, skaičius augo beprecedenčiu greičiu ir iki 2021 m. spalio 31 d. buvo gauta 3597 prašymai.⁷²⁹

a) Pandemijos ir jai valdyti taikytų priemonių poveikis teisei ieškoti prieglobsčio

2020 m. pradžioje, reaguodamos į pirmąją pandemijos bangą, 167 valstybės uždarė savo sienas, taip pat ir be išimties prieglobsčio prašytojams.⁷³⁰ 2020 m. balandį pasirodė pranešimų dėl neteisėtų išsiuntimų ir atstūmimo prie tarptautinių sienų (angl. *pushbacks*), pavyzdžiui, Kroatijoje.⁷³¹ Kai kurios šalys (Italija, Malta, Malaizija) neleido išsilaipinti migrantams, atvykstantiems jūra, motyvuodamos sanitarinėmis priežastimis.⁷³² Iš viso 195 valstybės visiškai arba iš dalies uždarė savo sienas nuo pandemijos pradžios iki 2021 m. lapkričio, kad užkardytų pandemiją ir apsaugotų savo gyventojus. 64 atvejais sienos uždarytos visiškai, ir tai užkirto kelią

⁷²⁷ „Asylum requests in EU up in second trimester of 2021“, 28/09/2021, <https://www.infomigrants.net/en/post/35340/asylum-requests-in-eu-up-in-second-trimester-of-2021>.

⁷²⁸ „First-time asylum applicants up by 21% in September 2021“, 22/12/2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211222-2>.

⁷²⁹ Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Prieglobsčio skyriaus 2021 m. statistika, <https://migracija.lrv.lt/lt/statistika-1/2021-metai>.

⁷³⁰ Jesuit Refugee Service / USA ir Georgetown University's Institute for the Study of International Migration (ISIM), *Seeking Protection in a Pandemic: COVID-19 and the Future of Asylum*, April 2021, p. 2, <https://www.jrsusa.org/resource/seeking-protection-in-a-pandemic-covid-19-and-the-future-of-asylum/>.

⁷³¹ Amnesty International, „Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers“, June 11, 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/croatia-fresh-evidence-of-police-abuse-and-torture-of-migrants-and-asylumseekers/>.

⁷³² Jesuit Refugee Service / USA ir Georgetown University's Institute for the Study of International Migration (ISIM), *Seeking Protection in a Pandemic: COVID-19 and the Future of Asylum*, April 2021, p. 3, <https://www.jrsusa.org/resource/seeking-protection-in-a-pandemic-covid-19-and-the-future-of-asylum/>.

asmenims ieškoti prieglobsčio. 2021 m. lapkričio duomenimis, 43 pasaulio valstybės vis dar atsisako įleisti į teritoriją remdamosi pandemijos priežastimi, o 76 valstybėse prieglobsčio prašytojams taikomos ribojimų dėl patekimo į valstybės teritoriją išimtytys.⁷³³ Vis dėlto ne visos šalys reagavo taikydamos kardinalias priemones – pavyzdžiui, Švedija leido prieglobsčio prašytojams, atvykstantiems prie sienos, įvažiuoti ir pateikti savo prašymą net pačioje pandemijos pradžioje.⁷³⁴

Jau minėta, kad dėl pandemijos prieglobsčio prašymų sumažėjo daugiau kaip 30 proc. per pirmuosius devynis 2020 m. mėnesius dėl įvairių apribojimų, kuriuos valstybės taikė tarptautinėms kelionėms, bei griežtos politikos prie ES išorinių sienų, o tai ir lėmė, kad prieglobsčio prašytojams buvo sunkiau patekti į ES valstybes nares. Du pirmuosius pandemijos mėnesius (2020 m. kovą–balandį) prieglobsčio prašymų sumažėjo 87 proc., lyginant su sausiu–vasariu iki pandemijos.⁷³⁵ Taigi judėjimo per sienas ribojimo poveikis teisei ieškoti prieglobsčio buvo tiesioginis, nes įvairiais pandemijos laikotarpiais valstybės uždarė sienas. Todėl asmenys, kurie siekė išvykti iš savo kilmės valstybės dėl gresiančio persekiojimo, negalėjo to padaryti teisėtais būdais. Taip pat kai kuriose valstybėse prieglobsčio prašytojai negalėjo atvykti dėl uždarytų sienų. Kai kurie mokslininkai teigia, kad pirmaisiais pandemijos mėnesiais teisė ieškoti prieglobsčio buvo apskritai veiksmingai eliminuota.⁷³⁶ Jų nuomone, tuo metu kai kurios Europos valstybės išlaikė teisę ieškoti prieglobsčio numatydamos bendros sienos uždarymo taisyklės išimtis prieglobsčio prašytojams, o kitos pasinaudojo šia krize sustabdydamos teisės ieškoti prieglobsčio įgyvendinimą, ir tai atspindi bendras stiprėjančias tendencijas riboti prieglobsčio teisę.⁷³⁷ Pagrindinis klausimas, ar toks

⁷³³ „Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees During the COVID-19 Pandemic“, Briefing paper, Emerging Findings, December 2021, p. 6, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/documents/Joint%20Evaluation%20on%20Refugee%20Rights%20during%20COVID%20-%20Briefing%20Paper%20DRAFT%20Dec21.pdf>.

⁷³⁴ Jesuit Refugee Service / USA ir Georgetown University's Institute for the Study of International Migration (ISIM), *Seeking Protection in a Pandemic: COVID-19 and the Future of Asylum*, April 2021, p. 4, <https://www.jrsusa.org/resource/seeking-protection-in-a-pandemic-covid-19-and-the-future-of-asylum/>.

⁷³⁵ „How COVID-19 made it harder to find safety in the EU“, 7 January 2021, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/01/07/EU-asylum-application-coronavirus>.

⁷³⁶ Daniel Ghezelbash, Nikolas Feith Tan, „The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection“, EUI Working Paper RSCAS 2020/55, 2020, p. 1, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/68175/RSCAS%202020_55.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷³⁷ Daniel Ghezelbash, Nikolas Feith Tan, „The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection“, EUI Working Paper RSCAS 2020/55, 2020, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/68175/RSCAS%202020_55.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ribojimas ir bus tik trumpalaikis, ar turės koki nors poveikį, kaip teigia kai kurie mokslininkai, teisei ieškoti prieglobsčio ilgalaikėje perspektyvoje.⁷³⁸

Pirmiausia reikėtų svarstyti, ar atsisakymas įsileisti prieglobsčio prašytojus į valstybės teritoriją tam tikrais atvejais yra pateisinamas. Chetail teigia, kad bendro pobūdžio įvažiavimo draudimai viešosios sveikatos tikslu yra neteisėti pagal tarptautinę žmogaus teisių teisę, nes jie nesuderinami su pagrindinėmis migrantų ir pabėgėlių teisėmis, įskaitant asmens negražinimo principą, patekimą į prieglobsčio procedūras, kolektyvinio išsiuntimo draudimą, geriausių vaiko interesų principą ir nediskriminavimo principą.⁷³⁹ Šiuo metu pripažįstama, kad teisė ieškoti prieglobsčio prilyginama procesinei teisei kreiptis dėl tarptautinės apsaugos ir užtikrinimui, kad prašymas bus išnagrinėtas sąžiningos ir veiksmingos procedūros metu.⁷⁴⁰ O fundamentalus tarptautinis valstybių įsipareigojimas prieglobsčio srityje – asmens negražinimo principas (apimantis ir draudimą neįleisti į valstybės teritoriją, jei toks neįleidimas nulemtų asmens grįžimą į pavojaus valstybę) – nenumato jokių išimčių, susijusių su sveikatos pagrindais. Todėl siekiamos užtikrinti šio principo įgyvendinimą, valstybės turi pareigą individualiai išnagrinėti prieglobsčio prašymą sąžiningos ir veiksmingos procedūros metu ir nustatyti asmens tarptautinės apsaugos poreikį.⁷⁴¹ Atitinkamai apribojimai prieglobsčio prašytojų atvykimui į šalį dėl visuomenės sveikatos priežasčių neturi teisinio pagrindo prieglobsčio teisėje. 2020 m. kovo 16 d. Europos Komisija rekomendavo valstybėms narėms numatyti išimtis prieglobsčio prašytojams arba asmenims, kurie turi būti įleisti į valstybės narės teritoriją dėl humanitarinio pobūdžio priežasčių, kai buvo laikinai uždarytos valstybių sienos.⁷⁴² Reikia pastebėti, kad ribojimai neesminėms kelionėms netaikomi asmenims, kurie

⁷³⁸ Pavyzdžiui, kai kurie mokslininkai mini dėl 2015 m. migracijos krizės Europoje įvestus ribojimus reguliuojant Šengeno sienų kontrolę, kurie vis dar tam tikrais atvejais galioja iki šiol. Daniel Ghezlebash, Nikolas Feith Tan, „The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection“, EUI Working Paper RSCAS 2020/55, 2020, p. 8.

⁷³⁹ Vincent Chetail, „Crisis Without Borders: What Does International Law Say About Border Closure in the Context of Covid-19?“, *Front. Polit. Sci.*, 03 December 2020, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.606307/full>.

⁷⁴⁰ Daniel Ghezlebash, Nikolas Feith Tan, „The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection“, EUI Working Paper RSCAS 2020/55, 2020, p. 1–2.

⁷⁴¹ Jens Vedsted-Hansen, „The Asylum Procedures and the Assessment of Asylum Requests“, iš Vincent Chetail, Céline Bauloz (eds.), *Research Handbook on International Law and Migration* (Edward Elgar, 2014).

⁷⁴² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU, COM/2020/115 final, 16. 3. 2020.

kreipiasi dėl tarptautinės apsaugos. Manytina, kad prieglobsčio ieškojimas pagal savo pobūdį yra „esminis“, atsižvelgiant į teisės ieškoti prieglobsčio esmę. Tai taip pat atitinka 2013 m. ES Dublino reglamento⁷⁴³ ir 2013 m. Prieglobsčio procedūrų direktyvos⁷⁴⁴ nuostatas, kurios numato, kad prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas pasienyje. Dauguma ES valstybių narių (pvz., Austrija, Danija, Švedija) įsileido prieglobsčio prašytojus.⁷⁴⁵ Vis dėlto kai kuriose kitose ES valstybėse narėse (pvz., Vengrijoje, Italijoje, Kipre, Maltoje) su pandemija susiję ribojimai paveikė ir prieglobsčio prašytojų įleidimą arba jų prieglobsčio prašymų priėmimą. Taigi pandemijos pradžioje kai kurios valstybės narės uždarė sienas ir prieglobsčio prašytojams arba sustabdė procedūras, nors tam nėra pagrindo ES teisėje.⁷⁴⁶ Saugodamos ES išorines sienas ES valstybės narės veikia pagal ES teisę, nes jos taiko Šengeno kodeksą. Atitinkamai joms taikomos ir Chartijos nuostatos, ypač 4 straipsnis (kankinimų ir nežmoniško elgesio draudimas), 18 straipsnis (teisė į prieglobstį), kurios apima asmens negrąžinimo principą. Be to, Šengeno kodekso 14 straipsnis numato, kad nors asmuo, kuris neatitinka įleidimo į šalį sąlygų, iš principo negalėtų būti įleistas, tai neapima išipareigojimų, susijusių su prieglobsčiu ir tarptautine apsauga.

2021 m. pabaigoje atlikto tarptautinio vertinimo dėl pabėgėlių teisių apsaugos COVID-19 pandemijos metu, kurį užsakė COVID-19 Globali vertinimo koalicija, preliminariuose išvadosse konstatuojama, kad daugelyje šalių nebuvo laikytasi asmens negrąžinimo principo, kolektyvinio išsiuntimo draudimo ir teisės ieškoti prieglobsčio, o tarptautinės apsaugos susiaurinimo ir prieglobsčio politikos sugriežtinimo tendencijos per pandemiją dar labiau sustiprėjo.⁷⁴⁷

⁷⁴³ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, *OL L 180*, 2013 06 29, p. 31–59.

⁷⁴⁴ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos, *OL L 180*, 2013 06 29, p. 60–95.

⁷⁴⁵ EU Agency for Fundamental Rights, „Migration: Key Fundamental Rights Concerns“, *Quarterly Bulletin 2* (2020), https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-2_en.pdf.

⁷⁴⁶ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>.

⁷⁴⁷ „Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees During the COVID-19 Pandemic“. Emerging Findings, December 2021, p. 16, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/documents/Joint%20Evaluation%20on%20Refugee%20Rights%20during%20COVID%20-%20Briefing%20Paper%20DRAFT%20Dec21.pdf>.

Kai kurių Europos valstybių nacionaliniuose teismuose buvo svarstytas klausimas dėl to, kad nebuvo galimybės pateikti prieglobsčio prašymą dėl pandemijos metu taikytų priemonių. Pavyzdžiui, 2020 m. liepos 8 d. Prancūzijos Valstybės Taryba nusprendė dėl prieglobsčio prašymo, kuris buvo pateiktas traukinyje, tačiau jo neužregistravo pasienio policija, kad pandemijos metu taikomi ribojimai negali pateisinti atsisakymo užregistruoti prieglobsčio prašymą. Taryba pabrėžė, kad, atsisakydamos įleisti asmenį į teritoriją, valdžios institucijos akivaizdžiai pažeidė prieglobsčio teisę. Ji taip pat išaiškino, kad atsižvelgiant į tai, jog prieglobsčio prašymų registravimas vyko ir ypač skubiais atvejais, nacionalinės teisės normos dėl COVID-19 pandemijos ir visuomenės sveikatos negalėjo būti taikomos kaip pasiteisinimas atsisakyti registruoti prieglobsčio prašymus.⁷⁴⁸ Kartu reikia pastebėti, kad teisinis reguliavimas, kuris įteisintų panašius ribojimus, laikinai taikomus pandemijos metu, ES nesikeitė, tačiau kai kuriose Europos valstybėse taikyta praktika pandemijos metu dėl prieglobsčio prašytojų įleidimo patvirtina, kad teisė ieškoti prieglobsčio ir naudotis veiksmingomis prieglobsčio procedūromis krizių atvejais išlieka pažeidžiama.

b) Poveikis prieglobsčio procedūrų vykdymui

2020 m. kovą–balandį dauguma ES valstybių narių sustabdė prieglobsčio prašymų nagrinėjimą. Tokį prašymų nagrinėjimo sustabdymą (pvz., Prancūzijoje) ir laikinas priemones, užkertančias kelią pasinaudoti prieglobsčio procedūra (pvz., Belgijoje), nacionaliniai teismai pripažino neteisėtomis.⁷⁴⁹ Pastebėtina, kad tarptautinė ir ES teisė nenumato prieglobsčio prašymų nagrinėjimo sustabdymo net ir esant paskelbtai nepaprastajai padėčiai. Todėl ir kai kurių šalių nacionaliniai teismai nurodė kuo skubiau atnaujinti prieglobsčio prašymų registravimą taikant higienos priemones.⁷⁵⁰ Pavyzdžiui, 2020 m. balandžio 30 d. Prancūzijos Valstybės Taryba nurodė atnaujinti prieglobsčio prašymų registravimą, o jau minėtu 2020 m. liepos 8 d.

⁷⁴⁸ France, Council of State, Case No. 440756, decision of 08 July 2020, cituota iš EASO, *Asylum Case Law in 2020*, 8 July 2020, p. 8, https://easo.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁷⁴⁹ European Migration Network, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 22, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁷⁵⁰ France, Council of State „La Ligue des droits de l’Homme, l’association Action des chrétiens pour l’abolition de la torture, l’association Kali, l’association Utopia 56, and others“, 30 April 2020, cituota iš EASO, *COVID-19 emergency measures in asylum and reception system*, Issue 3, 7 December 2020, p. 11.

priimtu sprendimu nusprendė, kad pandemija negali būti pagrindas atsisakyti registruoti prieglobsčio prašymus.⁷⁵¹ 2020 m. balandžio 16 d. Europos Komisija paskelbė gaires dėl ES prieglobsčio procedūrų įgyvendinimo ir rekomendavo valstybėms narėms taikyti nuotolinius darbo metodus, tokius kaip prieglobsčio prašymų pateikimas paštu ir elektroniniu būdu. Vis dėlto gairėse buvo pabrėžta, kad šios priemonės turi būti protingos, proporcingos ir nediskriminuojančios, o pagrindiniai prieglobsčio procedūroms taikomi principai pandemijos metu kiek įmanoma ir toliau turėtų būti taikomi.⁷⁵²

Karantino metu daugelis ES valstybių narių atidėjo prieglobsčio prašytojų apklausas. Kitose valstybėse apklausos buvo organizuojamos naudojantis specialiomis priemonėmis: vaizdo konferencijomis arba įdiegiant apsaugos skydus.⁷⁵³ Taip pat buvo taikytos ir vaizdo klausymų galimybės, pavyzdžiui, Prancūzijoje, Airijoje, Latvijoje, Norvegijoje, Lenkijoje ir kitur, kurios leido nuotolines procedūras ir nuotolinius apeliacijų svarstymus.⁷⁵⁴ Kai kuriose šalyse, kur buvo įvestos nuotolinių apklausų priemonės, dėl tokių priemonių naudojimo iškilo klausimų dėl konfidencialumo užtikrinimo ir specialiųjų poreikių asmenų. Pavyzdžiui, neaišku, kaip užtikrinti konfidencialumą (kaip reikalaujama pagal ES Prieglobsčio procedūrų direktyvos 15 str. 2 ir 3 d.), kai prieglobsčio prašytojai turėjo kalbėti telefonu stebint / girdint kitiems šeimos ar bendruomenės nariams, ar jie tikrai galėjo pasisakyti dėl savo situacijos. Panašių sunkumų galėjo kilti ir vertėjui, nes neaišku dėl konfidencialumo išlaikymo.⁷⁵⁵ Nors nuotolinių apklausų priemonės pirmojoje instancijoje prieglobsčio procedūrose buvo naudojamos ribotai, vis dėlto jau dabar galima identifikuoti tam tikras tendencijas Europoje, t. y. nuotolinės apklausos daugiausia buvo naudotos tam

⁷⁵¹ France, Council of State, No. 440756, decision of 8 July 2020, cituota iš EASO, *Asylum Caselaw in 2020*, 8 July, 2020, p. 8, https://easo.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law_2020-FINAL.pdf.

⁷⁵² European Commission, Communication from the Commission Covid-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, C(2020) 2516 final, 16 April 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(07)).

⁷⁵³ Communication from the Commission, COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, C(2020) 2516 final, 16. 4. 2020, p. 5, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-retur-procedures-resettlement.pdf>.

⁷⁵⁴ Sophie Stuber, „How COVID-19 made it harder to find safety in the EU“, 7 January 2021, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/01/07/EU-asylum-application-coronavirus>.

⁷⁵⁵ AIDA, *Digitalisation of asylum procedures: risks and benefits*, 2021, p 20, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/01/Digitalisation-of-asylum-procedures.pdf>.

tikroms kategorijoms pareiškėjų, tam tikrose vietovėse (siekiant išvengti kelionių, pvz., pasienio punktuose) arba tais atvejais, kai dalyvauja keli subjektai prieglobsčio procedūroje.⁷⁵⁶ Kartu pandemijos metu pastebėtas nuotolinių apklausų reglamentavimo trūkumas ES lygiu, todėl pandemijos metu išryškėjo ir dar viena tendencija – šiuo klausimu buvo leidžiamos įvairios gairės ir rekomendacijos (pvz., 2021 m. balandį Europos Komisija pateikė praktines gaires ir identifikavo priemones, kurios galėtų būti naudojamos nuotolinėse asmenų apklausose, kitos organizacijos taip pat pateikė įvairias gaires šiuo klausimu⁷⁵⁷).

Pastebėtina, kad apskritai COVID-19 pandemija paspartino technologijų ir skaitmeninių sprendimų naudojimą prieglobsčio institucijų veikloje tiek pirmoje, tiek ir antroje instancijoje.⁷⁵⁸ Tačiau naudojant technologijas arba pereinant prie skaitmeninių sprendimų pandemijos metu neišvengta probleminių situacijų. Pavyzdžiui, Belgijoje pradėjo veikti prieglobsčio prašymų registravimo internetu sistema. Tačiau kadangi ši sistema veikė tik dviem kalbomis ir reikėjo turėti išmanųjį telefoną su fotografavimo funkcija norint užpildyti registracijos formą, tai sudarė papildomų kliūčių asmenims. Be to, atsirado laiko tarpas tarp registracijos internetu ir oficialaus susitikimo su imigracijos tarnyba, todėl tuo laikotarpiu prieglobsčio prašytojai negalėjo naudotis prieglobsčio sistema ir priėmimo sąlygomis. Tokia situacija iškėlė atitiktis ES teisės reikalavimams klausimų ir sukėlė rimtų žmogaus teisių pažeidimų riziką.⁷⁵⁹

Kai kuriose ES valstybėse pailgėjo prašymų nagrinėjimo trukmė, nes valstybės institucijos buvo uždarytos dėl pandemijos. Pavyzdžiui, Prancūzijoje per pirmąją pandemijos bangą visos valstybės įstaigos buvo uždarytos aštuonias savaites, tarp jų – ir Pabėgėlių apsaugos biuras bei nacionalinis prieglobsčio teismas, o dauguma procesų reikalauja fizinio asmens dalyvavimo.⁷⁶⁰ Lietuva savo prieglobsčio institucijų nebuvo uždariusi, tik Migracijos departamento teritoriniai padaliniai taikė išanksti-

⁷⁵⁶ AIDA, *Digitalisation of asylum procedures: risks and benefits*, 2021, p. 16, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/01/Digitalisation-of-asylum-procedures.pdf>.

⁷⁵⁷ Pavyzdžiui, žr. EASO, „Practical recommendations on conducting the personal interview remotely“, May 2020, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-recommendations-conducting-personal-interview-remotely-EN.pdf>; UNHCR, „Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe“, 9 June 2020, <https://www.refworld.org/docid/5ee230654.html>.

⁷⁵⁸ AIDA, *Digitalisation of asylum procedures: risks and benefits*, 2021, p. 13, 30, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/01/Digitalisation-of-asylum-procedures.pdf>.

⁷⁵⁹ AIDA, *Digitalisation of asylum procedures: risks and benefits*, 2021, p. 14, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/01/Digitalisation-of-asylum-procedures.pdf>.

⁷⁶⁰ Sophie Stuber, „How COVID-19 made it harder to find safety in the EU, 7 January 2021, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/01/07/EU-asylum-application-coronavirus>.

nę registraciją, todėl galėjo susidaryti laiko tarpas tarp ketinimo pateikti prieglobsčio prašymą pareiškimo ir prieglobsčio prašymo oficialaus registravimo.

Nacionaliniai teismai nagrinėjo ir su prieglobsčio procedūromis susijusius klausimus dėl pandemijos metu taikytų priemonių poveikio, t. y. dėl asmeninės prieglobsčio prašytojo apklausos, sprendimų priėmimo terminų ir pan. Pavyzdžiui, Belgijos Valstybės Taryba sustabdė sprendimą vykdyti individualias apklausas pasitelkiant vaizdo konferencijos įrangą dėl to, kad toks sprendimas buvo priimtas netinkamu lygmeniu, motyvuodama tuo, kad bet kokie pokyčiai, kurie lemia individų teises, turi turėti tinkamą teisinį pagrindą.⁷⁶¹ Nacionaliniai teismai pasisakė ir dėl sprendimų priėmimo terminų. Pavyzdžiui, Nyderlandų Valstybės Taryba nurodė, kad priimant sprendimus pirmojoje instancijoje terminai turėjo būti adaptuoti pagal situaciją, kurią sukėlė pandemija, tuo patvirtindama, kad pandemija lėmė *force majeure* aplinkybes prieglobsčio procedūrose, dėl to laikinai nebuvo įmanoma fiziškai atlikti asmenų apklausų, kurios yra esminės prieglobsčio procedūrose, ir atitinkamai pratęsti terminai buvo teisėti.⁷⁶² Kai kuriuose nacionaliniuose teismuose buvo ginčytos apeliacinės instancijos procedūros, susijusios su rašytiniu procesu, terminų pratęsimu ir viešų pranešimų sustabdymu. Teismai sprendė, kad šie procesiniai pokyčiai buvo įvesti išimtinėmis priemonėmis kovojant su COVID-19 pandemija ir atitinka visas procesines garantijas, kurias numato ES Chartija ir EŽTK, šie pokyčiai nepažeičia pareiškėjų galimybės pasinaudoti teisingumu esmės arba jų teisės į gynybą ar vienodą požiūrį į juos, nes jie yra laikino pobūdžio.⁷⁶³

Apibendrinant konstatuotina, kad nors prieglobsčio procedūrų sustabdymas kai kuriose valstybėse pandemijos pradžioje buvo laikina priemonė ir ilgalaikio poveikio prieglobsčio teisei neturės, vis dėlto kai kurios taikytos priemonės, ypač technologijų naudojimas, kaip ir kitose srityse, tikėtina, turės ilgalaikį poveikį prieglobsčio procedūroms, nes pandemijos metu ypač išplito jų naudojimas. Naudojant technologijas,

⁷⁶¹ Belgium: Conseil d'Etat, L'Ordre des barreaux francophones et germanophones and others, no. 249.163 du 7 décembre 2020, https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/Belgian%20Council%20of%20State%20Decision_0.pdf.

⁷⁶² The Netherlands, Council of State, Applicant v State Secretary for Justice and Security, 16 December 2020, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1450>.

⁷⁶³ Belgium, Council for Alien Law Litigation, X v Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons, no. 222826, 23 June 2020; Netherlands, Council of State, Applicant v State Secretary for Justice and Security, 7 April 2020; the Netherlands, Council of State, Applicant v State Secretary for Justice and Security, ECLI:NL:RVS:2020:992, 7 April 2020; cituota iš EMN, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 25, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

būtina atkreipti dėmesį į svarbius procesinius aspektus bei pažeidžiamų asmenų padėtį ir poreikius, siekiant, kad prieglobsčio prašytojai galėtų tinkamai pateikti savo atvejį prieglobsčio institucijoms. Taip pat svarbu, kaip pabrėžia visos tarptautinių organizacijų priimtos gairės pandemijos metu, kad gyvas bendravimas prieglobsčio procedūrose, atsižvelgiant į jų specifiką, išliktų prioritetas. Atitinkamai būtinas ES reguliavimas, kuris užtikrintų teisinį tikrumą, kad technologinių sprendimų naudojimas būtų aiškiai reglamentuotas ir ribotas tik būtiniais atvejais, kai reikia užtikrinti prieglobsčio procedūrų tęstinumą. Be to, svarbu, kad nacionalinės institucijos, siekdamos pasirengti ateities krizėms, investuotų į tinkamus technologinius sprendimus, kurie leistų išvengti tokių problemų, su kuriomis buvo susidurta COVID-19 pandemijos metu. Priešingu atveju technologijų panaudojimas gali turėti reikšmingą poveikį prieglobsčio procedūrų kokybei ir teisingumui.

c) Poveikis Dublino sistemos įgyvendinimui

Sienos kontrolės įvedimas ir kelionių ribojimai, kuriuos nustatė valstybės narės, lėmė ir faktinį asmenų perdavimo pagal Dublino reglamentą⁷⁶⁴ nutraukimą arba sustabdymą. Tačiau kai kurios valstybės (pvz., Vokietija ir Šveicarija) tęsė prieglobsčio prašytojų perdavimą nepaisydamos sveikatos rizikų, nors perdavimų skaičius ir nebuvo reikšmingas. 2020 m. kovą Vokietijos institucijos paskelbė, kad sustabdomas perkėlimo įvykdymo terminas, nes siekiama išvengti atsakomybės už prieglobsčio prašymą prisiėmimą.⁷⁶⁵ Tokia praktika vėliau buvo neigiamai įvertinta tiek nacionaliniuose teismuose, tiek ir 2020 m. balandžio Europos Komisijos gairėse. Šiose gairėse Komisija rekomendavo valstybėms narėms atnaujinti perkėlimą, kai tik bus praktiškai įmanoma atsižvelgiant į aplinkybių pasikeitimą ir įvertinus padėtį, susijusią su COVID-19, įskaitant ir aspektus dėl spaudimo nacionalinėms sveikatos sistemoms priimančiose šalyse.⁷⁶⁶ Nacionaliniai teismai nagrinėjo 6 mėnesių ter-

⁷⁶⁴ Dublino reglamentas numato prieglobsčio prašytojų paskirstymą pagal tam tikrus kriterijus Europos Sąjungos valstybėse narėse (šeimos nario buvimo vietas, vizos išdavimo valstybės, neteisėto atvykimo valstybės ir kt.).

⁷⁶⁵ AIDA, The implementation of the Dublin III Regulation in 2019 and during COVID-19, August 2020, <https://ecre.org/the-implementation-of-the-dublin-iii-regulation-in-2019-and-during-covid-19-different-figures-same-conclusions/>.

⁷⁶⁶ Communication from the Commission, COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, C(2020) 2516 final, 16. 4. 2020, p. 5, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-return-procedures-resettlement.pdf>.

mino pertraukiamumo klausimą ir jo poveikį Dublino perdavimams.⁷⁶⁷ Pavyzdžiui, kaip minėta, perdavimo terminų klausimą pagal Reglamento 29 straipsnio 1 dalį nagrinėjo Vokietijos federalinis administracinis teismas, kuris nustatė, kad Dublino reglamentas numato aiškius terminus ir neleidžia valstybėms narėms pratęsti ar nutraukti perdavimo termino dėl su pandemija susijusių priežasčių.⁷⁶⁸ Nors kiti Vokietijos teismai laikėsi nuomonės, kad perdavimo terminai gali būti nutraukti⁷⁶⁹, vis dėlto aukštesni teismai ir federalinis administracinis teismas pripažino, kad perdavimo pagal Dublino reglamentą termino sustabdymas prieštarauja ES teisei.⁷⁷⁰ Ši aiškinimą patvirtino ir Hagos teismas Nyderlanduose.⁷⁷¹ Be to, bendra sveikatos padėtis valstybėse, atsakingose už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, buvo naudojama kaip pagrindas užginčyti perdavimą į tokią valstybę pagal Dublino reglamentą. Pavyzdžiui, Liuksemburgo administracinis tribunolas nustatė, kad nebuvo įrodyta, jog asmens perdavimas Italijai sukels pavojų dėl EŽTK 3 straipsnio ar ES Chartijos 4 straipsnio pažeidimo.⁷⁷²

Viešai apie laikiną perdavimo sustabdymą paskelbė Bulgarija, Čekija, Kroatija, Estija, Latvija, Slovėnija, Ispanija ir Norvegija, o kai kurios valstybės apie tai oficialiai nepaskelbė, bet faktiškai perdavimų nevykdė. Atitinkamai 2020 m. perduota mažiau asmenų.⁷⁷³ Lietuvoje, lyginant prieglobsčio prašytojų perdavimo skaičius su

⁷⁶⁷ EMN, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 23, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>, žiūrėta 2021-08-02.

⁷⁶⁸ Germany, Federal Administrative Court, Applicants v Federal Office for Migration and Refugees, 18 September 2020; see also Germany, Regional Administrative Court, Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees, 28 August 2020, cituota iš EASO (2020), Asylum Caselaw in 2020, p. 3–4, https://easo.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁷⁶⁹ Germany, Regional Administrative Court, Applicant v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 21 July 2020; Germany, Regional Administrative Court, Applicant v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 26 August 2020, cituota iš EASO (2020), Asylum Caselaw in 2020, p. 11, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁷⁷⁰ EASO (2020), Asylum Caselaw in 2020, p. 11, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁷⁷¹ The Netherlands, Court of the Hague, Applicant v State Secretary for Justice and Security, 21 April 2020, cituota iš EASO (2020), Asylum Caselaw in 2020, p. 11–12, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁷⁷² Luxembourg, Administrative Tribunal, Applicant v Minister of Immigration and Asylum, 22 September 2020, EASO (2020), Asylum Caselaw in 2020, p. 12, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁷⁷³ See EASO reports, Issues 1–3; EMN (2020), Special Annex to the 30th EMN Bulletin, EU

ikipandeminiais 2019-aisiais, kai į Lietuvą pagal Dublino reglamentą buvo priimta 70 asmenų, o perduoti 7, 2020 m. priimta tik 15, o perduota 13 asmenų, 2021 m. iki spalio 31 d. priimta tik 10, perduota 22 asmenys, taigi pandemijos poveikis, bent jau asmenų perkėlimo į Lietuvą požiūriu, pasireiškė ir Lietuvoje.⁷⁷⁴ Lietuvos institucijos gavo pranešimų iš kitų valstybių, kad prieglobsčio prašytojai pagal Dublino reglamentą nebus priimami.

Taigi pandemija ir dėl jos sustabdytas asmenų perdavimas pagal Dublino reglamentą turėjo poveikį BEPS funkcionavimui, nes lėmė atsakomybės pokyčius tūkstančiuose bylų. Pagal Dublino reglamentą, jei asmuo neperduodamas valstybei, atsakingai už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, per 6 mėnesius, atsakomybė už prašymo nagrinėjimą tenka prašančiai asmens buvimo valstybei.

d) Poveikis prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygoms

Pandemijos metu buvo priimta įvairių rekomendacijų ir gairių dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų. Pirmiausia priėmimo sąlygų klausimas aptartas dar bendrose Europos Komisijos gairėse dėl atitinkamų ES nuostatų prieglobsčio, išsiuntimo procedūrų ir perkėlimo srityse įgyvendinimo.⁷⁷⁵ Gairėse Komisija atkreipė dėmesį, kad valstybės narės gali naudotis ES Priėmimo sąlygų direktyvos⁷⁷⁶ 13 straipsnyje numatyta medicininės patikros procedūra dėl visuomenės sveikatos interesų. Pagal ES teisę prieglobsčio prašytojams turi būti užtikrinta būtinoji sveikatos priežiūra, kuri apimtų bent skubią medicininę pagalbą ir pagrindinį ligų gydymą bei

Member States and Norway: Responses to COVID-19 in the migration and asylum area, January-March 2020, cituota iš EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 23, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>, žiūrėta 2021-08-02

⁷⁷⁴ Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2019 m., <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis/Statistika%202016-2018/2019/2019%20METIN%C4%96.pdf>; Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2020 m., <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis/Statistika%202016-2018/2020/2020%20METIN%C4%96.pdf>; Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Prieglobsčio skyriaus 2021 m. statistika, <https://migracija.lrv.lt/lt/statistika-1/2021-metai>.

⁷⁷⁵ Communication from the Commission COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, 16. 4. 2020, C(2020) 2516 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-return-procedures-resettlement.pdf>.

⁷⁷⁶ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija), *OL L 180*, 2013 6 29, p. 96–116.

būtiną medicinos ar kitokią pagalbą specialiųjų poreikių asmenims.⁷⁷⁷ Taigi valstybės narės turėjo imtis visų priemonių, kad užtikrintų, jog sveikatos apsauga apimtų ir gydymą nuo COVID-19. Be to, pagal Priėmimo sąlygų direktyvą valstybės narės turi užtikrinti, kad materialinės priėmimo sąlygos garantuotų tinkamą pragyvenimą pareiškėjams, kuris užtikrintų jų išgyvenimą ir apsaugotų fizinę ir psichinę jų sveikatą.⁷⁷⁸ Reikia atkreipti dėmesį, kad galiojanti ES teisė dėl priėmimo sąlygų nenumatė karantinavimo ar izoliacijos galimybes ir sąlygų. Komisija nurodė, kad plačiai paplitusi praktika taikyti karantinavimosi priemones prieglobsčio prašytojams neturi pagrindo Priėmimo sąlygų direktyvoje, todėl gali būti taikoma tik nacionalinės teisės pagrindu ir tik tiek, kiek ji pagrįsta, proporcinga ir nediskriminuojanti. Tai reiškia, kad tokios priemonės gali būti taikomos prieglobsčio prašytojams, atvykstantiems į pasienį, tik tada, jei tokios pačios priemonės, nors ir ne identiškos, taikomos visiems asmenims, atvykstantiems iš pandemijos paveiktų vietų.⁷⁷⁹

Įdomi rekomendacija buvo leisti dirbti prieglobsčio prašytojams, turintiems medicininį išsilavinimą, kad jie galėtų padėti teikti pagalbą nacionalinei sveikatos sistemai, taip pat palengvinti jų profesinės kvalifikacijos arba statuso pripažinimą.⁷⁸⁰ Ši rekomendacija suprantama, nes pandemijos metu itin trūko medicinos personalo. Dar viena Komisijos rekomendacija, kuri gali būti naudinga ne tik pandemijos metu, bet ir apskritai siekiant sumažinti priėmimo centrų perpildymą, buvo paraginimas valstybėms narėms taikyti kitus apgyvendinimo būdus, pavyzdžiui, galimybę išvykti iš atvirų centrų tiems, kurie gali apsigyventi patys kitur, ir suteikti jiems maitinimo kuponus.⁷⁸¹

Kartu buvo priimti ir specifiskai priėmimo sąlygoms skirti rekomendaciniai dokumentai. Pavyzdžiui, 2020 m. birželio 15 d. Europos ligų ir prevencijos centro

⁷⁷⁷ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija), *OL L 180*, 2013 6 29, p. 96–116, 19 str.

⁷⁷⁸ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija), *OL L 180*, 2013 6 29, p. 96–116, 17 str.

⁷⁷⁹ Communication from the Commission COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, 16. 4. 2020, C(2020) 2516 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-return-procedures-resettlement.pdf>, p. 10.

⁷⁸⁰ Communication from the Commission COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, 16. 4. 2020, C(2020) 2516 final, p. 11.

⁷⁸¹ Communication from the Commission COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, 16. 4. 2020, C(2020) 2516 final, p. 12.

gairių dėl COVID-19 kontrolės ir prevencijos migrantų ir pabėgėlių priėmimo ir sulaikymo centruose ES/EEE ir Jungtinėje Karalystėje⁷⁸² pagrindinis tikslas buvo pateikti mokslinius patarimus dėl visuomenės sveikatos principų ir infekcijos prevencijos ir kontrolės. Jomis rekomenduotos papildomos sanitarinės, higienos priemonės, kurios turėjo būti taikomos COVID-19 pandemijos metu, taip pat numatytos gairės dėl karantinavimo, reikalui esant asmenų evakavimo ir pan., tačiau esminių ilgalaikių pokyčių priėmimo sąlygų reguliavimui jos neturėjo. Gairėse primenami ir tarptautiniai įpareigojantys standartai valstybėms. JT Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komiteto nuomone, TESKTP nustatytų pagrindinių įsipareigojimų kontekste teisė į sveikatą taikoma visiems ir nepriklauso nuo asmens statuso. Taigi teisė į sveikatą taikoma ir migrantams, tiek atvykusiems teisėtai, tiek neteisėtai, tarp jų ir prieglobsčio prašytojams.⁷⁸³ Pandemijos metu (ypač pirmuosius 3–6 mėn.) išryškėjo galimybių naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis rimti sutrikimai. Nors laikui bėgant šios paslaugos buvo atkurtos, vis dėlto išliko nemažai iššūkių. Tyrimai nurodo daugybę pavyzdžių įvairiose šalyse, kai buvo visiškai sutrikęs šių paslaugų teikimas, vėliau išliko personalo trūkumo problema, gyvybę gelbstinčių vaistų ir įrangos trūkumas.⁷⁸⁴

Vienu iš iššūkių pandemijos metu buvo tai, kad kai kuriose šalyse prasidėjus pandemijai sutriko asmenų registracija ir tai lėmė priėmimo sąlygų prieinamumo problemas. Pavyzdžiui, Belgijoje registracija sutriko kelioms savaitėms, uždaryti registracijos biurai buvo vėl atidaryti tik balandį, kartu atidarant ir nuotolinę registracijos sistemą. Pareiškėjai galėjo užpildyti nuotolinę registracijos formą prancūzų arba olandų kalba ir tuomet buvo kviečiami oficialiai pateikti prieglobsčio prašymą. Šie registracijos sutrikimai turėjo poveikį asmenų galimybėms naudotis priėmimo

⁷⁸² European Centre for Disease Prevention and Control, Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom, 15 June 2020, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-guidance-refugee-asylum-seekers-migrants-EU.pdf>.

⁷⁸³ UN, Committee on Economic Social and Cultural Rights. General Comments No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12). 2009, cituota iš European Centre for Disease Prevention and Control, Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom, 15 June 2020, p. 3, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-guidance-refugee-asylum-seekers-migrants-EU.pdf>.

⁷⁸⁴ „Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees During the COVID-19 Pandemic“. Emerging Findings, December 2021, p. 8, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/documents/Joint%20Evaluation%20on%20Refugee%20Rights%20during%20COVID%20-%20Briefing%20Paper%20DRAFT%20Dec21.pdf>.

sąlygomis, nes kol jie nebuvo oficialiai pateikę prašymo, negalėjo jomis naudotis, kadangi Belgijos teisės aktai numato, kad priėmimo sąlygomis asmuo naudojasi nuo prieglobsčio prašymo pateikimo. Šios problemos iškeltos Belgijos nevyriausybinių organizacijų grupės kolektyvinėje peticijoje, kurią nagrinėjo Briuselio pirmosios instancijos teismas, nurodęs stabdyti nuotolinės registracijos sistemos veikimą. Pareiškėjų prašymų registracija buvo atnaujinta tik 2020 m. lapkritį.⁷⁸⁵

Pandemijos metu taikytos socialinio atstumo taisyklės ir reikalavimai neabejotinai sukėlė sunkumų kai kurių valstybių institucijoms, kurios atsakingos už prieglobsčio prašytojų priėmimą, apgyvendinimo sąlygas, nes dar iki pandemijos pradžios kai kurios prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietos buvo smarkiai perpildytos.

Be apgyvendinimo sąlygų, pandemija turėjo poveikį ir kitoms prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygoms, pavyzdžiui, tam tikrų paslaugų teikimui. Lietuvoje psichologinės, teisinės ir mediacijos konsultacijos buvo teikiamos nuotoliu, o mokymo veikla pirmiausia buvo visiškai sustabdyta, o vėliau vykdyta nuotoliu.⁷⁸⁶

Valstybių atsakas į šiuos ir kitus pandemijos iššūkius sulaukė ir nacionalinių teismų dėmesio. Europos valstybių teismai nagrinėjo skundus dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų neužtikrinimo pandemijos metu. Kai kurie teismai nurodė nedelsiant panaikinti arba patvirtinti taikytas priemones, teigdami, kad prieglobsčio procedūros ir saugikliai turi atitikti BEPS reikalavimus, siekiant, kad net ekstremaliosios situacijos metu nebūtų savavališkai peržiūrimos taisyklės arba pažeidžiamas egzistuojantis teisinis reguliavimas.⁷⁸⁷ ES valstybių praktikoje pastebėta, kad nacionaliniai teismai taikė laikinas priemones, pvz., kai pareiškėjui nebuvo suteiktas apgyvendinimas.⁷⁸⁸ Išimtinės pandemijos sąlygos buvo naudojamos siekiant pateisinti laikinąsias priemones. Teismų nuomone, judėjimo laisvės ir paslaugų teikimo apribojimas reiškė, kad bus labai sudėtinga rasti kitą apgyvendinimą, o tai prisidės prie COVID-19 infekcijos rizikos tiems, kurie neturi tinkamo apgyvendinimo.

⁷⁸⁵ Brussels Court of First Instance, Decision 2020/105/C, 5 October 2020, available in French at: <http://bit.ly/3bpjgC>, cituota iš: AIDA, Digitalisation of asylum procedures: risks and benefits. p. 13–14, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/01/Digitalisation-of-asylum-procedures.pdf>.

⁷⁸⁶ EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 24, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁷⁸⁷ EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 24–25, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁷⁸⁸ žr. Italy, Civil Court, *Applicant v Ministry of Interior (Prefettura di Pordenone)*, 31 March 2020, cituota iš European Union Agency for Asylum, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1316>.

Tam tikrais atvejais teismai net sankcionavo priėmimo sąlygų išplėtimą tiems asmenims, kurių prieglobsčio procedūra jau pasibaigė. Pavyzdžiui, Čekijos aukščiausiasis administracinis teismas autorizavo laikiną priemonę, pagal kurią buvo tęsiamas apgyvendinimas per COVID-19 pandemiją šeimai, kuri prarado prieglobsčio prašytojų statusą⁷⁸⁹, Italijos regioninis administracinis teismas nurodė taikyti laikiną priemonę, kuria dėl COVID-19 pandemijos sustabdė sprendimo, kuriuo atšaukiamas prieglobsčio prašytojo apgyvendinimas priėmimo centre, įgyvendinimą.⁷⁹⁰ Teismas pripažino, kad apgyvendinimo galimybės nutraukimas sukeltų didelę žalą pareiškėjui, nes jis neturėtų tinkamos apgyvendinimo vietos, kurioje galima būtų užkirsti kelią COVID-19 infekcijos rizikai ir potencialiai rizikai, kuri galėtų kilti bendruomenei.⁷⁹¹

e) Poveikis imigracinio sulaikymo taikymui

Kadangi sveikatos institucijos atkreipė dėmesį, kad sulaikymo centrai yra vieni karščiausių taškų virusui plisti, įvairių šalių institucijos ėmėsi plataus spektro priemonių taip pat ir imigracinio sulaikymo centruose. Pandemija neabejotinai turėjo poveikį imigracinio sulaikymo praktikai, nes ir taip pilnuose sulaikymo centruose kilo nemažai iššūkių dėl užsikrėtimo, atstumų išlaikymo ir pan. Viena iš tyrimų buvo nustatyta, kad užsikrėtimo COVID-19 rizika prieglobsčio prašytojams ir pabėgėliams, gyvenantiems kolektyvinio apgyvendinimo centruose, padidėjo net 17 proc.⁷⁹² 2000 m. sausį–rugpjūtį beveik pusė ES valstybių narių taikė specialias priemones sulaikymo vietose ir sulaikymo alternatyvose. Lietuva buvo tarp valstybių, netaikiusių tokių priemonių.⁷⁹³ Kai kurios šalys įvedė griežtus karantino ribojimus

⁷⁸⁹ Czechia, Supreme Administrative Court [*Nejvyšší správní soud*], *T. K. and Others vs Czech Ministry of Interior (Ministerstvo vnitra)*, 20 March 2020, cituota iš EASO, COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems. Public – Issue No. 3, 7 December 2020, p. 25.

⁷⁹⁰ Italy, Civil Court [Tribunali], *Applicant v. Ministry of Interior (Prefettura di Pordenone)*, 31/03/2020, cituota iš European Union Agency for Asylum, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1316>.

⁷⁹¹ Italy, Civil Court [Tribunali], *Applicant v. Ministry of Interior (Prefettura di Pordenone)*, 31/03/2020, cituota iš European Union Agency for Asylum, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1316>.

⁷⁹² OECD (October 19, 2020). „What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?“ <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de>.

⁷⁹³ EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 32, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

ir dar labiau padidino šių vietų įprastą izoliaciją nuo išorinio pasaulio. Todėl tiek įkalintiems asmenims, tiek ir sulaikytiesiems dėl imigracinių priežasčių daugelyje šalių buvo ribojami vizitai, kartais numatant tam tikras išimtis teisininkams ir stebėtojams.⁷⁹⁴

Kita vertus, mokslininkai pastebi, kad kai kurios Europos šalys 2020 m. pavasarį paleido nemažai asmenų iš imigracinio sulaikymo. Ispanijos valdžios institucijos net paskelbė moratoriumą imigracijos sulaikymui ir uždarė visas sulaikymo įstaigas nuo 2020 m. pavasario vidurio iki vasaros pabaigos.⁷⁹⁵ Kai kurios kitos šalys (pvz., Belgija, Suomija, Prancūzija ir Švedija) beveik dvigubai sumažino savo sulaikymo pajėgumus per itin trumpą laiką.⁷⁹⁶ Teismai taip pat suvaidino labai svarbų vaidmenį priimdami paleidimo iš sulaikymo sprendimus ir užkardydami sulaikymo priemonių taikymą daugelyje šalių (pvz., Prancūzijoje, Italijoje, Jungtinėje Karalystėje, Šveicarijoje).⁷⁹⁷ Vis dėlto didesnio efekto iš esmės sumažinant sulaikymo taikymą nepasiekta.

Be to, pandemija turėjo neigiamą poveikį padėčiai sulaikytų asmenų, ypač tų, kurių prieglobsčio prašymai buvo atmesti, nes tuoj pat išsiųsti nebuvo galima. Nors ES Gražinimo direktyvos Nr. 2008/115/EC 15 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad sulaikyti užsieniečiai turi būti nedelsiant paleisti, kai „<...> jau nebėra pagrįstos tikimybės išsiųsti“, vis dėlto tiek Europos Komisija, tiek nacionaliniai teismai vertino, kad reikia papildomų sąlygų. Europos Komisija savo komunikate pabrėžė, kad valstybių narių ir trečiųjų šalių įvesti laikini apribojimai, kuriais siekiama užkirsti kelią viruso plitimui, neturėtų būti aiškinami kaip automatiškai eliminuojantys tikėtiną išsiuntimo galimybę visose bylose. Komisijos nuomone, būtina atsižvelgti į kelis veiksnius.⁷⁹⁸ Nacionaliniai teismai taip pat svarstė dėl pakartotinio sulaikymo pratęsimo dėl pandemijos ribojimų praktiniam išsiuntimo procedūrų organizavimui. Pavyzdžiui, Liuksemburgo administracinis teismas sprendė, kad vis dar yra perspektyvų

⁷⁹⁴ José A. Brandariz, Cristina Fernández-Bessa, „Coronavirus and Immigration Detention in Europe: The Short Summer of Abolitionism?“, *Social Sciences* 10, 226 (2021):. 2–3.

⁷⁹⁵ José A. Brandariz, Cristina Fernández-Bessa, „Coronavirus and Immigration Detention in Europe: The Short Summer of Abolitionism?“, *Social Sciences* 10, 226 (2021): 2.

⁷⁹⁶ José A. Brandariz, Cristina Fernández-Bessa, „Coronavirus and Immigration Detention in Europe: The Short Summer of Abolitionism?“, *Social Sciences* 10, 226 (2021): 3.

⁷⁹⁷ José A. Brandariz, Cristina Fernández-Bessa, „Coronavirus and Immigration Detention in Europe: The Short Summer of Abolitionism?“, *Social Sciences* 10, 226 (2021): 4–5.

⁷⁹⁸ Communication from the Commission COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, 16. 4. 2020, C(2020) 2516 final, p. 23.

dėl pareiškėjo išsiuntimo, nes Maroko sienos yra uždarytos tik tam tikram laikui, atitinkamai nustačius ir kitas sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo sąlygas, sulaikymas buvo pratęstas, nors asmens išsiuntimui ir kliudė pandemijos metu taikyti judėjimo ribojimai.⁷⁹⁹

Be to, Europos valstybių nacionaliniai teismai svarstė sąlygas, kuriomis išsiunčiami trečiųjų šalių piliečiai buvo sulaikomi prieš juos išsiunčiant, vertindami, ar higienos sąlygos atitiko COVID-19 prevencijos priemones.⁸⁰⁰ Pastebėtina, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas pirmąjį savo sprendimą, susijusį su pandemijos metu taikytais ribojimais, priėmė būtent dėl imigracinio sulaikymo sąlygų. Byloje *Feilazoo v. Malta* Teismas nustatė EŽTK 5 straipsnio 1 dalies pažeidimą, nes nepripažino, kad visas sulaikymo laikotarpis buvo skirtas išsiuntimui įvykdyti, o valdžios institucijos elgėsi nepakankamai stropiai per 14 mėnesių, kai pareiškėjas buvo sulaikytas. Todėl, Teismo nuomone, pareiškėjo sulaikymo pagrindas negalėjo būti taikomas per visą šį laikotarpį.⁸⁰¹ Teismas taip pat pasisakė ir dėl sulaikymo sąlygų, nes, praėjus karantinavimosi laikotarpiui, pareiškėjas buvo sulaikytas kartu su naujai atvykusiais asmenimis, kuriems buvo taikomas karantinas, nors tam nebuvo medicininio pagrindo. Dėl šios priežasties ir netinkamų sulaikymo sąlygų Teismas pripažino ir EŽTK 3 straipsnio pažeidimą.

2.7.2.2. Poveikis užsieniečių grąžinimo ir išsiuntimo procedūroms

COVID-19 pandemijos metu įvesti kelionių ribojimai ir draudimai lėmė ir mažesnę sprendimų dėl užsieniečių išsiuntimo skaičių ir įvykdytus išsiuntimo atvejus.⁸⁰² Vis dėlto savanoriško grąžimo ir išsiuntimo atvejų padaugėjo 2020 m. rugpjūtį–gruodį.⁸⁰³ Lietuvoje, lyginant su 2019-aisiais, kai buvo išsiųsti 73 užsieniečiai (beje, tai

⁷⁹⁹ Žr. Luxembourg Administrative Court [Cour Administrative], Applicant (Morocco) v Minister of Immigration and Asylum (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) [Decision of 16/04/2020], <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1204>.

⁸⁰⁰ Žr. France, Council of State, *Minister of the Interior v. Association Avocats pour la défense des droits des étrangers and others*, 7 May 2020, cituota iš EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 25, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁸⁰¹ Europos Žmogaus Teisių Teismas, *Feilazoo v. Malta*, Application no. 6865/1, 2021 m. kovo 11 d. sprendimas.

⁸⁰² EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 29, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁸⁰³ EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 29,

mažiausiai per pastaruosius penkerius metus), 2020 m. išsiųsti tik 25 užsieniečiai.⁸⁰⁴ Pavyzdžiui, Latvijoje trečiųjų šalių piliečiai, kurių viza ar leidimo gyventi laikas baigėsi karantino metu, užuot gavę savanoriško išvykimo sprendimą ir turėję kreiptis dėl naujos vizos ar leidimo gyventi, gavo galimybę pasilikti Latvijoje ir išvykti per du mėnesius nuo tada, kai pasibaigs nepaprastoji padėtis. Panaši padėtis buvo ir Estijoje⁸⁰⁵.

Europos teismai nagrinėjo užsieniečių skundus dėl išsiuntimo pandemijos metu. Pavyzdžiui, Belgijos kasacinis teismas pripažino, kad priverstinis išsiuntimas COVID-19 pandemijos metu buvo teisėtas, nors ir nepriskiriamas prie „svarbių kelionių“.⁸⁰⁶ Šioje byloje pareiškėjas skundėsi dėl jo sulaikymo pratęsimo ir teigė, kad išsiuntimas nėra artimiausiu metu tikėtinas atsižvelgiant į tai, kad išsiuntimas nėra priskiriamas prie „svarbių kelionių“ (angl. *essential trip*), kurios leistinos pandemijos metu, kai visos kitos kelionės Belgijoje buvo uždraustos iki 2020 m. balandžio 1 d. Teismas pažymėjo, kad priverstinis išsiuntimas nėra neteisėtas. Kita vertus, Europos valstybių nacionaliniai teismai nagrinėjo bylas, susijusias su prašymais sustabdyti užsieniečių išsiuntimą, motyvuojant COVID-19 pandemijos priežastimis. Kai kuriais atvejais teismai nevertino pandemijos kaip teisinės priežasties, dėl kurios turėtų būti stabdomas išsiuntimas.⁸⁰⁷ Vis dėlto tam tikrais atvejais teismai sustabdė išsiuntimą kaip tik dėl pandemijos. Vokietijos aukščiausiasis federalinis teismas nusprendė, kad žemesnieji teismai privalo įvertinti COVID-19 pasekmes tais atvejais, kai asmuo yra

<https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁸⁰⁴ Migracijos metraštis, 2019, p. 91, [https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Migracijos%20metra%C5%A1%C4%8Diai/MIGRACIJOS%20METRA%C5%A0TIS_2019%20\(1\).pdf](https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Migracijos%20metra%C5%A1%C4%8Diai/MIGRACIJOS%20METRA%C5%A0TIS_2019%20(1).pdf); Migracijos metraštis, 2019, p. 94, https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Migracijos%20metra%C5%A1%C4%8Diai/MIGRACIJOS%20METRA%C5%A0TIS_2020_1.pdf.

⁸⁰⁵ Latvija: Law on the Management of the Spread of COVID-19 Infection, Estija – Regulation of the Head of the Police and Border Guard Board, cituota iš EMN, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, April 2021, p. 30–31, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁸⁰⁶ Cour de Cassation, MY v Belgian State (represented by the State Secretary for Asylum and Migration), P.21.0277.F, 10 March 2021, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1676>.

⁸⁰⁷ Žr., pvz., Regional Administrative Court of Germany, Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), W 1 K 20.30872, 2 September 2020, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1257>; Regional Administrative Court of Germany, Applicant (Nigeria) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 9 K 507 / 18.A, 1 September 2020, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1318>; EASO, Asylum Case Law 2020, p. 52, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

grąžinamas į kilmės valstybę. Teismo nuomone, sąlygos Kabule dėl globalios pandemijos taip pablogėjo, kad asmens išsiuntimas nesuteikiant jam minimalaus pragyvenimo galimybių ir šeimos bei socialinio palaikymo tinklo yra esminis klausimas, nes toks išsiuntimas galėtų reikšti EŽTK 3 straipsnio pažeidimą. Panašų požiūrį taikė ir Aukščiausiasis administracinis teismas 2020 m. gruodį priimtame sprendime.⁸⁰⁸

Vokietijos regioninis administracinis teismas sustabdė išsiuntimą motyvuodamas, kad pandemijos sąlygomis pažeidžiamoms grupėms priklausantys užsieniečiai (konkrečioje byloje – Armėnijos senjorai, kenčiantys nuo rimtų ligų, 14 m. amžiaus Etiopijos pilietė, kuriai gresia moterų lyties organų žalojimas (angl. *FGM*), ir jaunas vyras iš Etiopijos), kurie bus išsiųsti, neturės galimybės užsitikrinti minimalaus pragyvenimo.⁸⁰⁹ Austrijos federalinis administracinis teismas taip pat patvirtino išsiuntimo į Indiją sustabdymą, kol bus išnagrinėtas skundas dėl rizikos, susijusios su COVID-19 virusu, dviejų pareiškėjų atveju, kurie priklausė rizikos grupei dėl amžiaus ir ankstesnių ligų.⁸¹⁰

Be to, teismai nagrinėjo ir COVID-19 testų privalomumo klausimus išsiuntimo procedūrose. Vokietijos regioninis administracinis teismas sprendė dėl pareiškėjo atsisakymo atlikti COVID-19 testą, dėl to negalėjo įvykti išsiuntimo procedūra. Teismas patvirtino, kad tokie testai vykdant išsiuntimą yra leistini, proporcingi ir būtini, nes jie numatyti teisėtu pagrindu ir padeda užtikrinti kitų keleivių saugumą.⁸¹¹

Apibendrinant sakytina, kad pandemija turėjo poveikį užsieniečių išsiuntimo vykdymui, vis dėlto esminių pokyčių reguliuojant išsiuntimą nebuvo.

2.7.2.3. Poveikis laisvo asmenų judėjimo teisei Europos Sąjungoje

Guild⁸¹² išskiria du laisvo asmenų judėjimo ES režimus. Pirmas – pagal ES

⁸⁰⁸ EASO, Asylum Case Law 2020, p. 51, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁸⁰⁹ EASO, Asylum Case Law 2020, p. 51, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁸¹⁰ EASO, Asylum Case Law 2020, p. 51, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf.

⁸¹¹ Germany, Regional Administrative Court [Verwaltungsgerichte], Applicant (Azerbaijan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 4 L 472 / 21.MZ, 14 June 2021, <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1887>.

⁸¹² Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full>.

Direktyvą Nr. 2004/38 (dar vadinamą „Piliečių direktyva“), kuri numato ES piliečių ir jų šeimos narių teisę laisvai judėti ir apsigyventi kitų ES valstybių narių teritorijoje be jokių formalumų iki 3 mėnesių. Taigi ES piliečiai ir jų šeimos nariai gali išvykti iš bet kurios ES valstybės narės ir atvykti į kitą valstybę narę nenurodydami jokių priežasčių. Valstybės gali riboti šią teisę tik viešosios politikos, viešojo saugumo ar visuomenės sveikatos tikslais.⁸¹³ Antrasis – Šengeno teisinis režimas, įtvirtintas Reglamente Nr. 2016/339 (toliau – Šengeno kodeksas)⁸¹⁴, kuris numato bendras taisykles dėl trečiųjų šalių piliečių vykimo per bendras išorės sienas ir jokios sienos kontrolės bet kurios tautybės asmenims, keliaujantiems Šengeno erdvėje (tarp valstybių, esančių Šengeno sistemos dalimi).⁸¹⁵ Pagal šį režimą trečiųjų šalių piliečiams galima atsakyti leisti įvažiuoti dėl viešosios politikos, vidaus saugumo, visuomenės sveikatos ar bet kurios iš valstybių narių tarptautinių santykių priežasčių (6 straipsnis). Vis dėlto vidaus kontrolės įvedimas asmenims (ES piliečiams arba trečiųjų šalių piliečiams) gali būti pateisinamas tik dėl rimtos grėsmės viešajai politikai ar vidaus saugumui priežasčių (25 straipsnis). Pastebėtina, kad pandemijos metu praktiškai išnyko skirtumai tarp ES išorės sienų kontrolės ir judėjimo laisvės ribojimų per vidaus sienas. Teigiama, kad visuomenės sveikatos ir viešosios politikos pagrindai buvo taikomi kaip alternatyvūs ir ne visuomet nuosekliai arba suderinamai su įsipareigojimais pagal SESV 9 straipsnį. Visuomenės sveikatos požiūris remiasi tuo, kad būtina identifikuoti asmenis, kuriems reikia gydymo arba kurie platina ligą, suteikti tokį gydymą kuo skubiau arba juos karantinuoti, o viešosios tvarkos požiūris grindžiamas rizikingų asmenų neįleidimu.⁸¹⁶ Pastebėtina, kad ES valstybių narių teisė uždrausti ES piliečių ar jų šeimos narių įvažiavimą į šalį (arba sienos kirtimą tarp ES šalių) dėl visuomenės sveikatos pagrindo, teisiniame ES reguliavime yra ribota. Vadinamosios Piliečių direktyvos 29 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad laisvą judėjimą ribojančios priemonės galimos tik esant „ligų, turinčių epidemijos pobūdį“ atveju ir gali būti

⁸¹³ Václav Stehlík, „Discretion of member states vis-à-vis public security: unveiling the labyrinth of EU migration rules“, *Int. Comp. Law Rev.* 17 (2017): 127–142. doi: 10.2478/iclr-2018-0019, cituota iš Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020.

⁸¹⁴ 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas), *OL L 77*, 2016 3 23, p. 1–52.

⁸¹⁵ Marie De Somer, „Schengen: quo vadis?“, *Eur. J. Migration Law* 22 (2020): 178–197. doi: 10.1163/15718166-12340073, cituota iš Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020.

⁸¹⁶ Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020.

taikomos tik dėl infekcinių ligų, kurios įtrauktos į PSO sąrašą, kuriame tarp 46 ligų COVID-19 tuo metu dar nebuvo įtrauktas. Manytina, kad pandemijos metu ši nuostata buvo taikoma kiek laisviau.⁸¹⁷

Kaip minėta, Šengeno kodekse visuomenės sveikata nėra minima kaip pagrindas įvesti sienų kontrolę. Tai paaiškina, kodėl, pavyzdžiui, Prancūzija pirmame pranešime dėl sienos kontrolės įvedimo minėjo ne tik kovą su virusu, bet taip pat „tebesitęsiančią terorizmo grėsmę ir pavojų, kad teroristai pasinaudos sveikatos situacija siekdami vykdyti atakas“⁸¹⁸. Vertindami šios nuostatos logiką, taip pat išimtinę ir bendro pobūdžio grėsmę visuomenės sveikatai, kai kurie mokslininkai teigia, kad nėra sunku kvalifikuoti pandemiją ir kaip rimtą grėsmę viešajai tvarkai. Taigi net ir griežtai aiškinant laisvo asmenų judėjimo teisę, vis dėlto įmanoma kalbėti apie „tikrą, esamą ir pakankamai rimtą grėsmę“, kuri veikia „esminius visuomenės interesus“, nes pandemija turi platesnį visuomenės rimties trikdymo poveikį, kuris kilo dėl pandemijos.⁸¹⁹

2020 m. kovo 16 d. Europos Komisijos komunikatas numatė, kad karantino reikalavimai ar panašios priemonės asmenims, atvykusiems iš COVID-19 paveiktos teritorijos, bus pateisinami, jei valstybė narė taikys juos ir savo piliečiams. 2020 m. spalio 28 d. komunikate dėl papildomų atsako į COVID-19 priemonių Komisija nurodė, kad nors ribojimai gali būti pateisinami visuomenės sveikatos priežastimi, jie vis vien turi būti proporcingi ir nediskriminuojantys tiek teisiniu, tiek ir faktiniu pagrindu.⁸²⁰ ESTT taip pat pripažįsta, kad valstybės narės gali spręsti pačios, kaip apsaugoti tokius interesus, kaip visuomenės sveikata, nes jos pirmiausia turi kompetenciją šiose srityse, tačiau ši diskrecija galima tol, kol ji gerbia ES teisės principus, tokius kaip proporcingumas.⁸²¹ Šiuo požiūriu valstybių narių nacionaliniai teismai taip pat buvo pasisakę dėl COVID-19 pandemijos priemonių. Pavyzdžiui, Šiaurės Reino–Vestfalijos aukštesnysis administracinis teismas panaikino privalomo karan-

⁸¹⁷ Gareth Davies, „Does Evidence-Based EU Law Survive the Covid-19 Pandemic? Considering the Status in EU Law of Lockdown Measures Which Affect Free Movement“, *Front. Hum. Dyn.*, 08 October 2020, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.584486>.

⁸¹⁸ Cituota iš Van Eijken, H. and Rijpma, J. J., 2021. Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona. *Utrecht Law Review* 17 (3), p. 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>.

⁸¹⁹ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>.

⁸²⁰ European Commission, Communication on additional COVID-19 response measures, COM(2020) 687 final, 28 October 2021, 8.

⁸²¹ CJEU, *Geraets-Smits and Peerbooms*, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404.

tinavimosi priemonės visiems asmenims, grįžtantiems į šį regioną, nes jos buvo taikomos visiems asmenims, keliaujantiems iš rizikos zonos užsienyje, tačiau nebuvo taikomos asmenims, kurie buvo Vokietijoje, nors tuo metu kai kuriose Vokietijos vietose užsikrėtimo skaičiai buvo itin dideli, taigi teismas pripažino lygybės principo pažeidimą.⁸²²

Reikia pastebėti, kad draudimas įvažiuoti, kuris ES buvo įvestas nuo 2020 m. kovo 19 d. ir pratęstas tris kartus, nereiškė nei visiško išorės sienų uždarymo, nei privalomo pobūdžio ES sprendimo (buvo priimta Tarybos rekomendacija). Iš esmės tai reiškė, kad valstybės narės koordinavo atvykimo sąlygas.⁸²³ Vis dėlto situaciją apsunkino tai, kad, pavyzdžiui, Šiaurės šalys įsivedė skirtingus apribojimus ir reikalavimus įvažiuoti, nors jų teisinis pagrindas ES teisėje yra vienas⁸²⁴, o tai rodo, kad galiojančios ES teisės normos neužtikrino bendro požiūrio į ribojimų taikymą. Taip pat Komisijos komunikate buvo išskirti pasienio darbuotojai, komandiruojamieji ir sezoniniai darbuotojai, kuriems numatyta papildoma apsauga. Tačiau Komisija šių darbuotojų laisvo judėjimo teisės išsaugojimą siejo su egzistuojančiomis ekonominėmis veiklomis kitoje sienos pusėje ir kritinėmis profesijomis, taigi net ES lygmeniu ribojimų poveikis laisvam asmenų judėjimui buvo nevienodas.

Europos Komisija paskatino valstybes nares panaikinti dėl COVID-19 pandemijos įvestą vidaus sienų kontrolę jau po dviejų mėnesių. Vis dėlto net ir panaikinus vidaus sienų kontrolę, kai kurios ES valstybės narės vis dar ją išlaikė. Pavyzdžiui, Suomija, Norvegija ir Danija pratęsė sienos kontrolę ir praėjus 6 mėnesių terminui, ir panašu, kad jos buvo vienintelės, nesilaikiusios šio termino, nes visos kitos ES valstybės narės ją panaikino 2020 m. vasarą (vėliau kontrolė buvo vėl įvesta tik 2021 m. atsiradus naujai viruso atmainai Jungtinėje Karalystėje). Pastebėtina, kad Šengeno kodekso 28 straipsnyje nurodoma, kad kontrolės proporcingumą būtina reguliariai peržiūrėti, bet panašu, kad tai nebuvo tiesiogiai nurodoma sprendimuose

⁸²² German Basic Law Article 3; OVG NRW, Beschluss vom 20. November 2020 – 13 B 1770/20.NE –, juris, Rn. 40–43 punktai, cituota iš Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.686/#n71>.

⁸²³ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>.

⁸²⁴ Saila Heinikoski, Tatu Hyttinen, „The Impact of Covid-19 on the Free Movement Regime in the North“, *Nordic Journal of International Law* 91 (1) (2022): 80–100. doi: <https://doi.org/10.1163/15718107-91010004>.

ir pranešimuose. Todėl mokslininkai išreiškia nuogastąvimą, kad, nors laisvo asmenų judėjimo režimas taikomas daugiau kaip pusę šimtmečio, ES piliečių teisės gali būti nesunkiai panaikintos remiantis nacionaliniais sumetimais.⁸²⁵ Taigi ES laisvo asmenų judėjimo teisė krizių atvejais išlieka pažeidžiama.

Pirmieji paklausimai dėl ilgai trunkančio vidaus sienų kontrolės atkūrimo teisėtumo jau pasiekė ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismą. Pavyzdžiui, Austrija yra pateikusi paklausimą ESTT dėl prejudicinio sprendimo byloje *NW v. Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*⁸²⁶. Ši byla bus svarbi nustatant, kokia apimtimi valstybės narės gali išlaikyti savo galias dėl sienų pagal Šengeno kodeksą. Byloje taip pat turėtų būti pateiktas išaiškinimas dėl SESV 72 straipsnio, kuriame numatyta, kad valstybės narės yra galiausiai atsakingos už vidaus saugumą, bei ES Steigimo sutarties 4 straipsnio 2 dalies, kurioje numatyta, kad ES turi gerbti valstybių narių esminių valdžios funkcijų vykdymą.⁸²⁷

Van Eijken ir Rijpma pastebi, kad nors valstybių narių vidaus sienų kontrolė buvo panaikinta gana greitai ir koordinuotai iki 2020 m. birželio, vis dėlto laisvo asmenų judėjimo įgyvendinimas ES priklausė nuo pačių įvairiausių kelionėms taikytų nacionalinių apribojimų, kurie apėmė karantino ir testavimosi (PGR testo turėjimas kertant ES valstybių narių vidaus sienas) reikalavimus. Šiuo požiūriu tokių testų reikalavimas, kaip atvykimo sąlygos, vargu ar atitinka Piliečių direktyvos 29 straipsnio 3 dalį kartu su direktyvos 5 straipsniu, nes net ir dėl sveikatos priežasčių negali būti rutiniškai (angl. *as a matter of routine*) reikalaujama medicininių patikrinimų. Panašu, kad šių reikalavimų nebuvo paisyta pandemijos metu.

Be to, pasirodžius naujoms ir dar pavojingesnėms viruso atmainoms valstybės narės ir toliau riboja judėjimą savo teritorijose ir tarp šalių. Kitų šalių atžvilgiu Šengeno teritorija išliko apribota neesminėms kelionėms tik kelioms iš trečiųjų šalių.⁸²⁸

Apibendrinant galima teigti, kad COVID-19 pandemijos patirtis parodė, jog ES laisvo asmenų judėjimo nuostatos nėra pakankamos krizių atveju. Todėl tikėtina,

⁸²⁵ Saila Heinikoski, Tatu Hyttinen, „The Impact of Covid-19 on the Free Movement Regime in the North“, *Nordic Journal of International Law* 91 (1) (2022): p. 80–100. doi: <https://doi.org/10.1163/15718107-91010004>.

⁸²⁶ Case C-369/20 *NW v. Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, [2020] OJ C348/8.

⁸²⁷ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.686/#n71>.

⁸²⁸ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>.

kad, suvaldžius virusą, ES turės koreguoti teisinį reguliavimą dėl laisvo asmenų judėjimo, siekdama tiksliau apibrėžti kai kurias vartotas sąvokas, sveikatos išimties iš laisvo asmenų judėjimo principo apibrėžimą ir pan. Kai kurie mokslininkai⁸²⁹ teigia, kad tai nereiškia, jog nėra teisinio reguliavimo, tiesiog esamas teisinis reguliavimas nebuvo tinkamai parengtas tokio pobūdžio bendro visuomenės sveikatos iššūkio, kokį sukėlė COVID-19 pandemija, sprendimui. Jie atkreipia dėmesį į poreikį suderinti priemones dėl visuomenės sveikatos išimties ir taisyklių taikymo šioje srityje. Be to, jų nuomone, visuomenės sveikatos išimtis vadinamojoje Piliečių direktyvoje turi būti atnaujinta, ypač dėl atvejų, kai susiduriama su situacijomis, keliančiomis bendrą pavojų visuomenės sveikatai. Pavyzdžiui, galėtų būti įtrauktos naujos nuostatos dėl autonominės būtinojo darbuotojo (angl. *essential worker*) sąvokos, būtinųjų kelionių (angl. *essential travel*) ir tokio skirstymo pasekmių ES laisvo asmenų judėjimo teisei. Būtina sureguliuoti ir santykį tarp ES skaitmeninio sertifikato bei sistemingų sveikatos patikrinimų draudimo, įtvirtinto Piliečių direktyvoje.⁸³⁰ Mokslininkai pastebi, kad nors ES institucijos ir siekė koordinuoti nacionalinius ES valstybių narių atsakus ir suderinti juos su ES teise, viena iš pandemijos metu išmoktų pamokų yra tokia, kad reikia daugiau privalomo koordinavimo ir reglamentavimo. COVID-19 artimiausiu metu neišnyks, todėl ES teisė turi užtikrinti teisinį tikrumą ir tais atvejais, kai egzistuoja mokslo netikrumas, priešingu atveju būtų sudėtinga veiksmingai užtikrinti atviras ES vidaus sienas ir ES piliečių teisę į judėjimo laisvę.⁸³¹

2.7.3. Pandemijos valdymo poveikis teisei: *soft law* įtakos didėjimas?

Siekdama nustatyti gaires ES valstybėms narėms ir užtikrinti vienodą požiūrį, Europos Komisija priėmė įvairius komunikatus pandemijos metu. Tarp jų – komu-

⁸²⁹ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.686/#n71>.

⁸³⁰ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.686/#n71>.

⁸³¹ Hanneke van Eijken, Jorrit Rijpma, „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review* 17 (3) (2021): 34–50. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.686>, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.686/#n71>.

nikatas dėl laikinų nebūtinų kelionių apribojimų iš trečiųjų šalių ES+ regione⁸³², gairės dėl ES nuostatų taikymo prieglobsčio, grąžinimo ir perkėlimo procedūrose⁸³³, komunikatas dėl laisvo darbuotojų judėjimo įgyvendinimo⁸³⁴ bei komunikatas dėl nuoseklaus ir koordinuoto požiūrio į judėjimo laisvės atkūrimą ir vidaus sienų kontrolės panaikinimą⁸³⁵. Nors šie instrumentai buvo priimti kaip minkštosios teisės nuostatos, o ne privalomi įsipareigojimai, vis dėlto jie lėmė konkrečias valstybių praktikas ir neretai turėjo panašų poveikį kaip privalomi dokumentai. Pavyzdžiui, pandemijos metu susidurta ir su naujomis sąvokomis, kurios lėmė teises pasekmes. Pavyzdžiui, Europos Komisijos dokumentuose atsirado terminas „būtiniosios kelionės“, kuris lėmė ribojimų taikymą arba netaikymą konkrečioms asmenims pagal nacionalinę teisę. Macklin, naudodama Kanados pavyzdį ir siekdama atskleisti šią sąvoką, išskiria tris „būtinųjų kelionių“ tipus: ekonominę, teisinę ir politinę. Pirmoji kategorija apibrėžia įvažiavimo teises užsienio darbuotojams, sezoniniams žemės ūkio darbuotojams ir kai kuriems tarptautiniams studentams. Paskutinė kategorija numato, pvz., šeimos narių kategorijas Kanadoje.⁸³⁶

Kita vertus, kai kurie mokslininkai stebisi, kad nebuvo pakankamai išnaudotos priimtų dokumentų galimybės užtikrinti vienodą požiūrį į pandemijos metu taikytas priemones, kurios veikia ES teisę. Pavyzdžiui, Guild stebisi, kad Europos Komisijos 2020 m. gegužės 13 d. komunikate dėl sugrįžimo prie laisvo asmenų judėjimo visos priemonės buvo pasiūlytos kaip pasirinkimo galimybės valstybėms narėms, tačiau ne pareigos pagal ES teisę. Tai stebina esant tokiam ES integracijos lygiui, kuris užtikrinamas pirmiausia ir svarbiausia – per teisę.⁸³⁷ Tikėtina, kad viena iš pandemijos

⁸³² European Commission, Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU, 16 March 2020, COM(2020) 115 final.

⁸³³ European Commission, COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, 16. 4. 2020 C(2020) 2516 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-return-procedures-resettlement.pdf>.

⁸³⁴ Communication from the Commission, Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak 2020/C 102 I/03, C/2020/2051, *OL C 102I*, 2020 3 30, p. 12–14.

⁸³⁵ European Commission, Communication from the Commission, Covid-19: Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls, C(2020) 3250 final, 13 May 2020.

⁸³⁶ Audrey Macklin, „(In)Essential Bordering: Canada, COVID, and Mobility“, *Front. Hum. Dyn.*, 23 December 2020, <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.609694>.

⁸³⁷ Elspeth Guild, „Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union“, *Front. Hum. Dyn.*, 30 November 2020.

metu išmokyti pamokų bus tai, jog reikės detalesnio reguliavimo privalomais teisės aktais.

2.7.4. Ateities perspektyvos

Technologijų plėtra neabejotinai jau veikia migracijos ir prieglobsčio sistemas, o COVID-19 pandemijos metu ypač išryškėjo inovatyvių skaitmeninių sprendimų poreikis, kai buvo taikyti kai kurie neišvengiami sprendimai, kurie gali turėti poveikį ateičiai. Viena vertus, technologijos leido darbo migracijai vykti virtualiai, kai nebuvo įmanoma migruoti realiai. Pavyzdžiui, jau dabar kalbama apie vadinamuosius „skaitmeninius klajoklius“ (angl. *digital nomads*). Kadangi nuotolinis darbas buvo gana plačiai naudotas atsakas į pandemiją, ilgalaikėje perspektyvoje ankstesni fizinio buvimo darbe mastai gali pradėti apskritai mažėti, ypač jei atsižvelgtume į bendrą komunikacijos foną, nuotolinių platformų naudojimą, kurios telkia laisvai samdomus darbuotojus ir darbdavius. Prognozuojama, kad gali didėti atotrūkis tarp pilietybės, gyvenimo ir darbo valstybių, ypač kalbant apie aukštos kvalifikacijos darbuotojus. Virtualios darbinės veiklos galimybės gali sukurti būdus valstybėms užpildyti darbuotojų poreikius šiems fiziškai nemigruojant. Kartu valstybės gali siekti prisitraukti globalius darbuotojus steigdamos virtualias įsidarbinimo platformas ir suteikdamos tam tikrą socialinę apsaugą ir išmokas. Jau kelios valstybės (pvz., Kroatija, Estija ir Graikija) siūlo tokias „skaitmeninių klajoklių“ visas, tačiau kitos valstybės, tikėtina, naudoja save įdarbinančių asmenų / laisvai samdomų darbuotojų visas asmenims, dirbantiems nuotoliniu būdu tarptautiniu mastu, arba priima juos pagal ne pelno siekiančių asmenų visas (be teisės dirbti šalyje) su sąlyga, kad šie asmenys gali save finansiškai išlaikyti. Taip pat teigiama, kad valstybės vis daugiau nagrinėja santykį tarp tarptautinio nuotolinio darbo, fiskalinių klausimų ir apsigyvenimo sąlygų.⁸³⁸

Dar iki pandemijos pradžios kai kuriose valstybėse jau buvo taikomos galimybės pateikti vizų ir leidimų gyventi prašymus nuotoliniu būdu, tačiau pandemija parodė poreikį plėtoti skaitmenines platformas šiuo tikslu. Nors kol kas tik keletas valstybių (pvz., Australija, Naujoji Zelandija, JAV, Turkija) turi vadinamąsias e. visas, šis požiūris netrukus gali tapti norma. Pastebėtina, kad kai kurios valstybės (pvz. Kanada, Jungtinė Karalystė, JAV) jau šiuo metu naudoja dirbtinį intelektą ir didžiuosius duomenis siekdamos identifikuoti saugumo rizikas vizos išdavimo procese. Prieglobsčio

⁸³⁸ EMN, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 35–36, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

procedūrose skaitmenizacija jau pažengusi kai kuriose šalyse (ypač identifikacijos srityje), kalbos ir dialekto bei kilmės valstybės nustatymo klausimais.⁸³⁹

Šiuo metu diskutuojama ir apie inovacijas bei pokyčius pasienio kontrolėje svarstant, kaip apskritai sumažinti infekcinių ligų perdavimo riziką ir palengvinti nacionalinių sveikatos sistemų našta. Kai kurios technologijos jau taikomos asmenims kertant sieną, pavyzdžiui, temperatūros matavimo įrenginiai ar pasienio punktai be prisilietimo kontrolės (angl. *touchless border points*). Kitos priemonės yra susijusios su rizikos vertinimu, faktinių specializuotų migracijos koridorių sudarymu arba burbulais, kur taikomi mažesni sveikatos patikros reikalavimai.⁸⁴⁰

Pandemijos poveikio pabėgėlių teisių įgyvendinimui masto ir gylio suvokimas vis dar priklausys nuo kolektyvinio tarptautinio atsako veiksmingumo per tam tikrą laiko tarpą, padidėjusios atskaitomybės, adaptacijos ir mokymosi. Kadangi COVID-19 viruso paplitimas išlieka artimiausios ateities rūpesčiu, dauguma iš adaptuotų darbo metodų ir paslaugų teikimo priemonių bus aktualios, todėl pateisinamas tolimesnis investavimas į jas ir papildoma optimizacija bei pagerinimas, siekiant padidinti atsako prisitaikymą ir panašių iššūkių sprendimą ateityje.⁸⁴¹

Vis dėlto platesnė technologijų plėtra migracijos ir prieglobsčio kontekstuose turėtų būti vykdoma laikantis ir atsargumo, nes šios sritys yra itin specifinės dėl to, kad neretai sprendžiamas asmens likimas. Todėl bet kokia technologijų plėtra turėtų atsižvelgti į šių sričių specifiką ir būti vykdoma siekiant palengvinti galimybę asmenims pasinaudoti procedūromis, padaryti jas veiksmingesnes, o ne sukurti naujus iššūkius.

⁸³⁹ EMN, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 35, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁸⁴⁰ EMN, „The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries“, April 2021, p. 35, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

⁸⁴¹ „Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees During the COVID-19 Pandemic“, Briefing paper, Emerging Findings, December 2021, p. 16, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/documents/Joint%20Evaluation%20on%20Refugee%20Rights%20during%20COVID%20-%20Briefing%20Paper%20DRAFT%20Dec21.pdf>.